



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة قسنطينة 3

كلية العلوم السياسية

قسم التنظيمات السياسية والإدارية

دور الجماعات المحلية في إدارة الأزمات و الكوارث في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ل م د في العلوم السياسية
تخصص سلطة سياسية وحوكمة محلية.

اشراف الأستاذ د :

رياض بوريش

اعداد الطالبة:

أسماء سلامي

لجنة المناقشة

رئيسا	جامعة قسنطينة 3	أستاذ التعليم العالي	كبيش عبد الكريم
مشرفا ومقررا	جامعة قسنطينة 3	أستاذ التعليم العالي	بوريش رياض
عضوا مناقشا	جامعة باتنة 1	أستاذ التعليم العالي	بحري دلال
عضوا مناقشا	جامعة قسنطينة 3	أستاذ محاضر قسم أ	دخالة مسعود
عضوا مناقشا	جامعة جيجل	أستاذ محاضر قسم أ	حموم فريدة
عضوا مناقشا	جامعة الجزائر	أستاذ محاضر قسم أ	سمارة نصير

السنة الجامعية: 2018/2019.

شكر وعرّفان

بعد الحمد لله الذي نحمده حمدا كثيرا طيبا وجزيل فضله وسعة رحمته، الذي أعاننا على إتمام

هذا العمل، فاللهم لك الحمد حتى ترضى و لك الحمد إذا رضيت و لك الحمد بعد الرضا.

لا يسعني في هذا المقام سوى أن أتقدم بخالص الشكر والعرّفان إلى الأستاذ الدكتور رياض

بوريش على تفضله بقبول الإشراف على هذا العمل وعلى كل توجيهاته وملاحظاته.

إلى أساتذة كلية العلوم السياسية وأخص بالذكر أساتذتي الكرام الذين درسوني طيلة سنوات

الجامعة ، إلى من لم يبخلوا على بالنصيحة والعون " عبد الكريم كبيش، زروق محمد البشير، دخالة

مسعود، فريمش مليكة، بوروبي عبد اللطيف، عابد السعيد، عشاشي محمد، صفاء بن عيسى...

إلى كل الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة على تحملهم عبئ قراءة هذا البحث ومناقشته.

إلى طاقم مكتبة العلوم السياسية" منى ع، روفية، سعاد، صورية، بدر الدين، يوسف"

إلى مديرية الحماية المدنية وحماية الغابات لولايتي ميله وجيجل

أسماء سلامي

إهداء

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع إلى أرض الشهداء....الجزائر الغالية

إلى أمي وأبي العزيزين أطال الله في عمرها وبارك لهما

إلى أخواتي بسمة، كنزة، أمال، وإلى أخوتي عبد الرحمان وسيف الدين

إهداء خاص لشقيقتي وصديقتي أمال على مساندتها الدائمة لي

إلى كل من دعمني لإكمال هذا العمل " مفران طيب، أسماء شوفي، يمينة حناش "

وكل زملاء الدراسة خاصة زملاء دفعة دكتوراه سلطة سياسية وحوكمة محلية.

فهرس المحتويات، الأشكال والجداول

مقدمة
01..... الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي للجماعات المحلية وإدارة الأزمات والكوارث
02المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية.....
03.....المطلب الأول: لمحة تاريخية عن نظم التسيير المحلية.....
05.....المطلب الثاني: مفهوم الجماعات المحلية.....
15.....المطلب الثالث: آليات التسيير الإداري المحلي.....
25.....المبحث الثاني: .: التأسيس النظري والمفاهيمي لإدارة الأزمات والكوارث.....
26.....المطلب الأول: مفهوم الأزمات و الكوارث.....
49.....المطلب الثاني: إدارة الأزمات والكوارث: النشأة، التطور، الأهداف، المراحل.....
68..... خلاصة الفصل الأول.....
69..... الفصل الثاني: إدارة الأزمات والكوارث بين التشريع والتنفيذ.....
70.....المبحث الأول: نشأة وتطور إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.....
71.....المطلب الأول: دوافع الإهتمام بإدارة الأزمات والكوارث.....
77.....المطلب الثاني: الأزمات والكوارث التي مرت بها الجزائر.....
81.....المطلب الثالث: التشريع لإدارة الأزمات والكوارث.....
100.....المبحث الثاني: المتطلبات اللازمة لإدارة الأزمات والكوارث.....
101.....المطلب الأول: متطلبات ادارة الأزمات والكوارث.....
116.....المطلب الثاني:مبادئ الإدارة الفعالة للأزمات والكوارث.....
125..... خلاصة الفصل.....
126..... الفصل الثالث: ادارة الازمات والكوارث على المستوى المحلي في الجزائر.....
127.....المبحث الأول: التخطيط لإدارة الأزمات والكوارث.....
128.....المطلب الأول: التخطيط الاستراتيجي لإدارة الازمات والكوارث.....
136.....المطلب الثاني: كيفية التخطيط لإدارة الأزمات والكوارث.....

154	المبحث الثاني: الهيئات المحلية ودورها في ادارة الازمات والكوارث.....
155	المطلب الأول: المستوى المحلي ودوره في ادارة الازمات والكوارث.....
164	المطلب الثاني: الجماعات المحلية ودورها في ادارة الازمات والكوارث.....
187	المطلب الثالث: التنسيق والتعاون بين الهيئات المحلية في ادارة الازمات والكوارث.....
189	المبحث الثالث: الهيئات الفاعلة المساعدة في عملية ادارة الازمات والكوارث.....
193	المطلب الاول: الافراد والمجتمع المدني.....
201	المطلب الثاني: الهيئات العسكرية.....
204	المطلب الثالث: منظمات القطاع الخاص.....
206	خلاصة الفصل الثالث.....
207	الفصل الرابع: واقع وتحديات الجماعات المحلية في ادارة الأزمات والكوارث في الجزائر.....
209	المبحث الأول: دور الجماعات المحلية في ادارة كارثة فيضانات غرداية2008.....
209	المطلب الأول: كوارث الفيضانات في الجزائر.....
221	المطلب الثاني: إدارة كارثة فيضانات غرداية.2008.....
239	المبحث الثاني: تحديات دور الجماعات المحلية في ادارة الازمات والكوارث في الجزائر.....
239	المطلب الأول: تجربة الجزائر في ادارة الازمات والكوارث.....
246	المطلب الثاني: معيقات وتحديات ادارة الازمات والكوارث على المستوى المحلي.....
249	المطلب الثالث: تحديات الجزائر في عملية ادارة الأزمات والكوارث.....
259	المبحث الثالث: الأزمات والكوارث ومسار التنمية المستدامة.....
260	المطلب الأول:هل الكوارث فعلا عقبة في مسار التنمية؟.....
264	المطلب الثاني: سبل الحد من أخطار الكوارث نحو تحقيق الأهداف الانمائية.....
268	خلاصة الفصل الرابع.....
269	خاتمة.....
273	قائمة المراجع.....

فهرس الأشكال:

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
13	اسباب التوجه نحو نظم الجماعات المحلية	01
14	خصائص الجماعات المحلية	02
24	أنواع المركزية	03
36	أسباب وقوع الأزمات	04
40	أنواع الأزمات	05
46	أوجه التشابه بين مصطلح أزمة وكارثة	06
55	مراحل إدارة الأزمة	07
56	مراحل إدارة الكارثة	08
57	مراحل إدارة الأزمات والكوارث.	09
76	أسباب اهتمام الجزائر بإدارة الأزمات والكوارث في الجزائر	10
175	أجهزة التدخل على مستوى الولاية	11
183	جهاز التدخل على مستوى البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي	12
185	جهاز التدخل على مستوى الوحدة	13
242	أسس وعوامل تجربة الجزائر في إدارة المخاطر	14

فهرس الجداول:

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
01	الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي	11
02	الفرق بين مصطلح الأزمة والكارثة	44
03	الكوارث التي عرفتها الجزائر	78-77
04	بلديات ودوائر غرداية	216
05	الدعم الموجه لمنكوبي فيضانات غرداية 2008.	231

فهرس الخرائط

رقم الخريطة	عنوان الخريطة	الصفحة
خريطة رقم 1	الموقع الجغرافي لولاية غرداية	215
خريطة رقم 2	الخريطة التالية مسالك وطرق ولاية غرداية	215
خريطة رقم 3	موقع وادي ميزاب ومختلف روافده	218

مقدمة:

عايش الإنسان الأزمات والكوارث منذ القدم، فالتاريخ البشري حافل بنماذج كثيرة ومتنوعة عن الأزمات والكوارث مثل أزمات القحط، كوارث الجراد والفيضانات والزلازل والحروب...، حيث تعامل معها بطرق بسيطة وإمكانيات محدودة تتناسب مع ما اكتسبه من خبرات ومهارات من جهة، ومن جهة ثانية لم تكن الأزمات والكوارث بهذا التعقيد والحدة، ولكن مع تطور الحياة البشرية والاقتصادية والاجتماعية وما ترتب عنها من تغيير في جميع المجالات وعلى كافة الأصعدة، باتت الأزمات والكوارث أكثر حدوثاً وأشد تأثيراً مما كانت عليه في السابق، فقد أصبحت كافة الدول دون استثناء مسرحاً للكوارث والأزمات، عرفت هذه الأخيرة انتشاراً واسعاً وغير مسبوق في الكثير من الدول ونتيجة لما تخلفه هذه الكوارث من نتائج سلبية غير مرغوب فيها على حياة الإنسان واقتصاد الدول والبنى التحتية، أصبح الإنسان مجبر على إيجاد أساليب علمية حديثة للتصدي لهذه الظروف الاستثنائية ومواجهتها، وفق أساليب ومعايير علمية محددة وهو ما يعرف الآن بعلم إدارة الأزمات والكوارث هذا العلم الذي ظهر إلى الوجود بصفة مستقلة بعد أزمة الصواريخ الكوبية، هذه الأزمة التي تعد بداية التأسيس لعلم إدارة الأزمات والكوارث، هذا العلم الذي أصبح ضرورة حتمية في زمن احتدمت فيه الأزمات والكوارث وتسارعت وتيرتها وحدتها، وتضاعفت خسائرها ومخلفاتها السلبية.

بات إهتمام الدول بمجال إدارة الأزمات والكوارث خيار استراتيجي لا بد منه لحماية الأرواح والممتلكات المادية والاقتصادية، فالكوارث والأزمات لا تهدد حياة الأفراد و فقط بل تمتد مخلفاتها إلى الممتلكات الخاصة والعامة، فبعض الكوارث لا تزال لحد الساعة منذ قرون الدول تسعى لمعالجة مخلفاتها .

يقوم علم إدارة الأزمات والكوارث على أسس وقواعد علمية مضبوطة في مراحل متتالية تبدأ بالتنبؤ واستشعار الإنذارات المسبقة التي تعتبر القاعدة الأولى لإمكانية تفادي وقوع الأزمة أو الكارثة أو محاولة تقليل خسائرها من خلال الاستعداد اللازم لمجابهتها والتقليل من مخاطرها وأضرارها قدر الإمكان وإزالة مخلفاتها وأثارها والعمل على إعادة التوازن والرجوع إلى الوضع الطبيعي أو أحسن بعد انتهائها.

هذه الظروف الاستثنائية (الأزمات والكوارث) تحتاج إلى معالجة خاصة وحشد الإمكانيات وتضافر الجهود والتنسيق بين مختلف الأجهزة والجهات الفاعلة في إدارة الأزمات والكوارث، لذلك فقد أولت المنظمات العالمية المعنية بالحد من مخاطر الأزمات والكوارث عناية خاصة بالمستويات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث، لأنه يعدّ المستوى الأقرب للأفراد والأسرع للتدخل، لذلك فقد عملت هذه المنظمات على تنمية قدرات المجتمعات المحلية في مواجهة الأزمات والكوارث، وتوصي كافة الدول بضرورة تمكين الهيئات اللامركزية المحلية.

الجزائر كغيرها من دول العالم لها تاريخ مقل بالأزمات والكوارث منها الأزمات السياسية والأزمات الأمنية والاقتصادية بالإضافة إلى الأزمات والكوارث الطبيعية على اختلاف أنواعها منها الفيضانات مثل زلزال الشلف أو ما يطلق عليه بكارثة الأصنام، فيضان باب الواد، زلزال بومرداس، فيضانات غرداية، فيضانات البيض، بشار... وغيرها من الكوارث المدمرة التي خلفت خسائر ثقيلة في الأرواح والممتلكات، كلفت خزينة الدولة الجزائر مبالغ ضخمة لمعالجة مخلفاتها والخروج من تأثيراتها على مختلف المجالات.

نتيجة لما مرت به الدولة الجزائرية من مآسي بسبب الأزمات والكوارث أولت اهتماما بالغا لمجال إدارة الأزمات والكوارث، برز ذلك بشكل واضح بعد كارثة الأصنام زلزال الشلف 10 أكتوبر 1980 الذي كان بقوة 7,3، هذه الكارثة التي خلفت خسائر أثقلت كاهل الدولة الجزائرية، كارثة لا تزال تفاصيلها لم تطوى بعد نتيجة جملة النقائص التي ميزت إدارة الكوارث، بعد كارثة الأصنام شهدنا اهتمام الدولة الجزائرية خلال القوانين والتشريعات التي عنيت بإدارة الأزمات والكوارث ووضع أبرز التشريعات المخصصة لإدارة الأزمات والكوارث وأهمها المرسوم رقم 85-231 المؤرخ في 25 أوت سنة 1985، المحدد لشروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، المرسوم رقم 85 - 232 المؤرخ في 25 أوت 1985 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث... هذه التشريعات التي تعد الركيزة الأساسية للتخطيط والتنظيم لإدارة الأزمات والكوارث، كما يحدد الصلاحيات والوظائف لكل جهة مختصة، كما يحدد المؤسسات المعنية بإدارة الأزمات والكوارث سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي حيث أعطت هذه التشريعات دورا لجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث وأوضحت صلاحياتها ومهامها في هاذ المجال، لكن كارثة الأصنام لم تكن الكارثة الأخيرة بل ضربت الجزائر كوارث يمكن القول أنها كانت أعنف مثل فيضانات باب الواد 10 نوفمبر 2001 وزلزال

بومرداس هذه الكارثتان التي خلفتا آلاف القتلى وملايين الجرحى والمشردين، مرة أخرى تثبت الجزائر عدم جاهزيتها الكاملة لإدارة الأزمات والكوارث رغم كل الإستعدادات التي تغنت بها السلطات المحلية والمركزية، حيث تعتبر كارثة فيضانات باب الواد و كارثة زلزال بومرداس نقطة سوداء في الاستعداد ومواجهة الأزمات والكوارث. ما جعل الجزائر تعيد النظر مرة أخرى في الإطار القانوني لإدارة الأزمات والكوارث والتنظيم الخاص بها، فقد أحدثت الدولة الجزائرية مرة أخرى قانون يعتبر القانون الأشمل في إدارة الأزمات والكوارث وهو قانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، هذا القانون الذي أعاد تصنيف الأخطار وربط الحد والقدرة على إدارة الأزمات والكوارث بالتنمية وأعاد التركيز على المستويات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث أي دور الجماعات المحلية.

بالإضافة إلى الكوارث السابقة عاشت الجزائر كوارث أخرى عنيفة مثل الفيضانات التي ضربت الجنوب الجزائري، فيضانات غرداية 1 أكتوبر 2008 هذه الفيضانات التي خلفت عشرات القتلى ومئات الجرحى والمشردين، بالإضافة إلى كارثة فيضانات البيض وبشار.

أدبيات الدراسة: رغم أهمية موضوع إدارة الأزمات والكوارث ومستوياته المحلية، الوطنية، الدولية، إلا أننا لا نجد توفر المادة العلمية الوفيرة من كتب ومقالات خاصة في العقود السابقة، إلا أن هذا الحقل عرف اهتمام أكاديميا في العقد الأخير لكن رغم ذلك لا يزال هذا الموضوع يعاني من نقص المراجع والمصادر، أما فيما يخص المراجع الخاصة بدور الجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث فهي تكاد تتعدم انحصرت في بعض الأطروحات والتقارير وأعمال الملتقيات، ومن بين أدبيات دور الجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث نذكر:

1- عباس أو شامة عبد المحمود "مواجهة الكوارث غير التقليدية" ط1، الرياض، جامعة نايف للعلوم الأمنية، 2009، تناول هذا الكتاب محاور عديدة خصت موضوع إدارة الأزمات والكوارث خاصة ما تضمنه الجانب النظري للكوارث، إدارة الكوارث في الوطن العربي، كما تم التطرق في هذا الكتاب إلى أبرز التحديات التي تواجه إدارة الأزمات والكوارث في الوطن العربي، بالإضافة إلى الشيء الجديد الذي تضمنه الكتاب المتمثل في إبراز الكوارث غير التقليدية وكيفية التعامل معها ومعالجتها.

2- جمال حواش، عزة عبد الله " التخطيط لإدارة الكوارث وأعمال الإغاثة" ط1، القاهرة، دار إيتراك للنشر والتوزيع، 2006، تضمن هذا الكتاب أهم المحاور الأساسية التي تعنى بإدارة الأزمات والكوارث، فقد تضمن تفصيل دقيق لموضوع التخطيط لإدارة الأزمات والكوارث بمختلف أجزاءه ومراحله ومكوناته، كما قد تناول الكاتبان الجهات والمؤسسات المعنية بإدارة الأزمات والكوارث، فقد ركزا على مستويات إدارة الأزمات والكوارث وتطرقا لمحور دور الأجهزة المحلية في إدارة الأزمات والكوارث.

3- نائل محمد المؤمني، إدارة الكوارث والأزمات، ط1، الأردن، دار وائل للنشر، 2012، تطرق هذا الكتاب إلى ماهية إدارة الأزمات والكوارث، بالإضافة إلى التطرق للمعنيون بإدارة الأزمات والكوارث، كما تناول هذا الكتاب ضرورة إنشاء مؤسسات خاصة معنية بإدارة الأزمات والكوارث.

أما فيما يخص الدراسات المعنية بالجزائر فقد كانت كما يلي:

1- عادل رقي عوض " الكوارث في العالم العربي في الإستعداد والمواجهة والوقاية" الرياض: مركز الدراسات والبحوث، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، د.س.تضمن هذا الكتاب دراسات واقعية حول إدارة الأزمات والكوارث في الوطن العربي، كما تناول في عرضه الكوارث والأزمات التي اجتاحت العالم العربي، ركز هذا الكتاب على تجارب مختلف الدول العربية في التخفيف من أخطار الكوارث الطبيعية بما فيها الجزائر .

2- جمال حدار ، الإدارة الموقفية وتطبيقاتها في الإدارة العمومية الجزائرية، (رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2012، 2013، تناولت هذه الأطروحة الإطار النظري للإدارة الموقفية، كما قد تم عرض أهم النظريات المتعلقة بموضوع الإدارة الموقفية، بالإضافة إلى تناول الباحث أهم القوانين والتشريعات الخاصة بإدارة الأزمات والكوارث في الجزائر، مدعما دراسته بدراسة حالة إدارة أزمة أنفونزا الطيور وإبراز أهم التحديات التي تواجه إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر .

3- تمكين الجزائر من مجابهة الكوارث " تحقيق الحد من مخاطر الكوارث بالدول العربية، هو عبارة عن تقرير صدر عام 2013 تضمن هذا التقرير السياسة العامة لمواجهة الأزمات

والكوارث في الجزائر، كما تضمن كذلك الرؤية العلمية والتكنولوجية للحد من مخاطر الكوارث، التحديات والمستقبل.

إشكالية الدراسة:

الأزمات والكوارث أحداث خاصة استثنائية تضع حياة الفرد وممتلكاته تحت الخطر، بحيث يحتاج الفرد لتجاوزها والتصدي لها ومجابهتها إلى متطلبات خاصة من إمكانيات مادية تقنية وفنية بالإضافة إلى تضافر الجهود، وتحتاج إلى التنسيق والتفاعل بين مختلف القطاعات والمستويات الدولية والمركزية والمحلية، هذا المستوى الأخير الذي تنادي بتعزيز دوره كافة المنظمات الدولية المختصة بإدارة الأزمات والكوارث.

عانت الجزائر من ويلات الأزمات والكوارث، حيث عاشت أزمات والكوارث عديدة بولايات وبلديات مختلفة من الجزائر أي على مستوى مختلف المناطق الجغرافية "الجماعات المحلية"، اين تمت إدارة هذه الأزمات والكوارث على مستواها بمختلف الأساليب والإمكانيات المتاحة، هذا ما يجعلنا نطرح الإشكالية التالية:

ما هو دور الجماعات المحلية في فعالية إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر؟

تندرج تحت هذه الإشكالية تساؤلات فرعية يمكن ذكرها فيما يلي:

- كيف تدار أزمة أو كارثة ما؟
- من هي الجهات المعنية بإدارة الأزمات والكوارث؟
- ما هو الدور الذي تلعبه للجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث؟
- ما هي سبل النهوض بالدور الفعال لإدارة الأزمات والكوارث في الجزائر؟

فرضيات الدراسة:

- لمعالجة الإشكالية السابقة الذكر وضعنا فرضية رئيسية لمعالجة هذه الإشكالية تتمثل في:
- كلما أعطيت الجماعات المحلية أدوار واختصاصات هامة في عملية إدارة الأزمات والكوارث، كلما ساهم ذلك في تحقيق استجابة وفعالية سريعة في عملية مواجهة الأزمات والكوارث.

مبررات اختيار الموضوع: وراء اختيار أي موضوع أسباب تدفع الباحث إلى التوجه نحو اختيار موضوع معين، وترجع أسباب اختيار موضوع دور الجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث إلى أسباب وموضوعية وأسباب ذاتية.

الأسباب الموضوعية: يرجع اختيار هذا الموضوع لمجموع من الأسباب الموضوعية يمكن حصرها في:

- 1- كثرة الأزمات والكوارث التي باتت تهدد حياة الإنسان في كل منطقة في العالم.
- 2- الأزمات والكوارث العنيفة التي عاشتها الجزائر ولا تزال تعاني ويلاتها لحد الآن.
- 3- نقص الكتابات الخاصة بمجال إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر، فهي إن وجدت كانت عبارة عن تقارير فقط.
- 4- الاهتمام العالمي بمجال إدارة الأزمات والكوارث، فقد خرج هذا العلم من يد السلطات الرسمية إلى السلطات المحلية والأفراد والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

الأسباب الذاتية: ترجع الأسباب الذاتية لاختيار موضوع دور الجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث في:

- 1- دراسة موضوع دراسة الأزمات والكوارث في مرحلة الماستر، ترك في نفسي الرغبة في التوسع والبحث المتواصل في موضوع الأزمات والكوارث.
- 2- التأثير بالأفلام الوثائقية المتعلقة بإدارة الأزمات والكوارث، التي تبرز محاكاة الأزمات والكوارث ما أثار فضول في نفسي للاهتمام بموضوع الأزمات والكوارث ودور أقرب سلطة محلية في هذا المجال.

أهداف الدراسة: تهدف دراستنا حول موضوع إدارة الأزمات والكوارث إلى تحقيق مجموعة من الأهداف يمكن إبرازها فيما يلي:

- عرض الإطار النظري لموضوع الجماعات المحلية من جهة وإدارة الأزمات والكوارث من جهة أخرى.
- محاولة التعريف بأهم المراحل التي تمر بها إدارة الأزمات والكوارث والمتطلبات الأساسية التي تلزم إدارة أزمة أو كارثة.

- إبراز أهمية إدارة الأزمات والكوارث على المستوى المحلي، بعدّه المستوى الأقرب للفرد وبالتالي الأسرع في التدخل.
- تسليط الضوء على دور الجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.
- التعرض على أهم القوانين التي تتناول موضوع إدارة الأزمات والكوارث.
- محاولة توضيح نموذج عن دور الجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.
- محاولة معرفة أهم العراقيل والتحديات التي تحول دون بلوغ الرشادة في إدارة الأزمات والكوارث على المستوى المحلي.

أهمية الموضوع:

قيمة أي بحث تقاس بأهميته، وتكمن أهمية بحثنا في:

- 1- أضحت الكوارث والأزمات تشكل رهان تسعى كل المؤسسات المحلية والمركزية، الرسمية وغير الرسمية لكسبه، والنجاح في تجاوزه بأقل الخسائر والأضرار.
- 2- التوجه اللامركزي في مختلف الوظائف يعتبر استجابة لمتطلبات الحكم الراشد.
- 3- مواجهة الدولة بمختلف مؤسساتها وهيئاتها المركزية والمحلية يعتبر دور إستراتيجي لحماية الأرواح والممتلكات الخاصة والعامة.
- 4- التوجه اللامركزي في إدارة الأزمات يشكل مطلب مختلف المنظمات الرسمية وغير الرسمية العالمية المختصة في مجال إدارة الأزمات والكوارث.

مفاهيم الدراسة: تركزت دراستنا على مجموعة من المفاهيم نذكرها فيما يلي:

- 1- **الجماعات المحلية:** ويعرفها الكاتب البريطاني "گرام موديو" على أنها مجلس منتخب تتمركز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين وسكان الوحدة المحلية، وبعدّ مكملًا لأجهزة الدولة¹.
- 2- **الأزمة:** وترجع أصول كلمة أزمة إلى الكلمة اللاتينية Krinein وتعني تقرر ويقصد بها لحظة قرار أي وقت صعوبة وشدة².

¹ عقون شراف، سياسات تسير الموارد البشرية بالجماعات المحلية، دراسة حالة بولاية ميله، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2006-2007، ص 145

- 3- الكارثة: تعرف المنظمة الأمريكية لمهندسي السلامة الكارثة بأنها التحول المفاجئ غير المتوقع في أسلوب الحياة العادية بسبب ظواهر طبيعية أو من فعل إنسان تتسبب في العديد من الإصابات والوفيات أو الخسائر المادية الكبيرة³.
- 4- الخطر: هو التزام يحمل في جوانبه الريبة والغموض وعدم التأكد، مع احتمال وقوع النفع أو الضرر⁴.

صعوبات الدراسة:

- واجهتنا في بحثنا هذا مجموعة من الصعوبات تمثلت عموماً في:
- تشعب الموضوع وصعوبة حصره.
 - قلة المراجع المتعلقة بإدارة الأزمات والكوارث، أو ندرتها إن صح القول.
 - عدم تجاوب بعض الهيئات الرسمية للتعاون معنا فيما يتعلق بالإحصائيات والمخططات.
 - نقص المراجع المتعلقة بإدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.
 - التحفظ على نشر التقارير أو سجلات إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.

مناهج الدراسة:

فرضت طبيعة الدراسة اتباع المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على وصف ظاهرة أو موضوع محل البحث أو الدراسة ويعتبر المنهج الوصفي من أكثر المناهج استخداماً، فهو أسلوب من أساليب التحليل المرتكز على معلومات كافية ودقيقة وذلك من أجل الحصول على نتائج علمية ثم تفسيرها بطريقة موضوعية⁵ وما ينسجم مع المعطيات الفعلية للظاهرة، وقد اعتمدنا في هذا البحث على المنهج التحليلي الوصفي وذلك لأن الموضوع يتطلب دراسة تحليلية وصفية.

² حسن عماد مكاي، الإعلام ومعالجة الأزمات، المصرية اللبنانية، ص 48.

³ سامي محمد هشام و زيد منير عبوي، إدارة الكوارث و المخاطر بين الأسس النظرية والتطبيقية، عمان، الأردن دار الراجحة للنشر والتوزيع، ص 13.

⁴ Alain gaurin , la nouvelle gestion du risque financier, édition intégral, paris,2000, p11.

⁵ محمد عبيدات وآخرون، منهجية البحث العلمي(القواعد المراحل، التطبيقات)، دار وائل للنشر، عمان، ط 1، 1999، ص 4.

بالإضافة إلى اعتماد المنهج التاريخي الذي اعتمدهنا في عرض التطور التاريخي للجماعات المحلية في الجزائر، وكذلك التطور التاريخي في إبراز المحطات التاريخية التي مر بها علم إدارة الأزمات والكوارث.

كذلك اعتماد منهج دراسة حالة: الذي اعتمدهنا عليه في الفصل الأخير في دراسة حالة دور الجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر، حيث خصصنا حالة فيضانات غرداية كحالة.

مخطط الدراسة:

لدراسة موضوع دور الجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر، عمدنا إلى وضع مخطط تفصيلي يضمن أربع فصول موضحة كما يلي:

الفصل الأول: تضمن الفصل الأول تقديم طار نظري لموضوع الجماعات المحلية حيث التطرق لماهية الجماعات المحلية، بالإضافة إلى عرض خصائص وأساليب الجماعات المحلية في الجزائر هذا من جهة، من جهة ثانية تناولنا الإطار النظري لإدارة الأزمات والكوارث من خلال عرض مفصل لمفهوم الأزمات والكوارث، إدارة الأزمات والكوارث، مع تناول مراحل إدارة الأزمات والكوارث والمناهج المستعملة في إدارة الأزمات والكوارث.

الفصل الثاني: أما الفصل الثاني فقد خصصناه إلى دراسة المتطلبات الأساسية اللازمة لإدارة أي أزمة أو كارثة، كما قد عرضنا فيه النماذج العلمية الفاعلة في إدارة الأزمات والكوارث، بالإضافة إلى عرض إلى أسباب الاهتمام بالجزائر بإدارة الأزمات والكوارث مع التركيز على أهم الأزمات والكوارث التي مرت بها الجزائر، وفي نفس الفصل تناولنا أهم التشريعات القانونية التي خصت إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.

الفصل الثالث: تم عرض في هذا الفصل للتخطيط لإدارة الأزمات والكوارث والتركيز على إبراز دور التخطيط في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر ومستويات التخطيط في الجزائر، وفي نفس الفصل تم التطرق إلى مستويات إدارة الأزمات والكوارث وأسباب التوجه نحو المستوى المحلي في إدارة الأزمات والكوارث، كما تم التركيز على دور الولاية والبلدية في إدارة الأزمات

والكوارث في الجزائر، مع إبراز دور هيئات أخرى تساعد في عملية إدارة الأزمات والكوارث مثل الجيش والمجتمع المدني.

الفصل الرابع: تناول الفصل الرابع دراسة لحالة دور الجماعات المحلية في كارثة فيضانات 1 أكتوبر 2008، مع إبراز دور السلطات المحلية في إدارة هذه الكارثة، ومن خلال دراسة الحالة درسنا المعوقات التي تواجه دور الجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر، وإبراز أهم التحديات التي تواجه الجماعات المحلية في أداءها مهامها بالطريقة اللازمة في مجال الأزمات والكوارث.

كما تم التطرق للترابط بين الأزمات والكوارث والتنمية المستدامة حيث تعم عرض العلاقة بين الأزمات والكوارث والجماعات المحلية.

الفصل الأول

الإطار النظري والمفاهيمي للجماعات المحلية وإدارة الأزمات والكوارث

تطورت الحياة البشرية وتزايدت أعباء الدول ومهامها، وأمام التزايد المستمر لمتطلبات واحتياجات الأفراد بات من الضروري انتهاج الدول أسلوبا مغايرا للأسلوب التقليدي الذي يقوم على اللامركزية كأساس له، وتمثل هذا الأسلوب في أسلوب التسيير اللامركزي وذلك لعدم قدرة السلطات المركزية على الاستجابة الفعالة والضرورية لمتطلبات مواطنيها، وهو ما جعل جل دول العالم تتبنى نظم التسيير المحلية وهو ما يعرف بـ "اللامركزية"؛ من خلال إحداث وحدات لا مركزية خاصة تطلق عليها مسميات عديدة مثل "الوحدات المحلية، أو الجماعات المحلية...". هذه الهيئات اللامركزية التي أصبحت تقوم باختصاصات عديدة في مجال الصحة، التربية والتعليم، التهيئة العمرانية والتنمية... الخ (المبحث الأول).

وأمام التزايد المفزع للأزمات والكوارث التي أصبحت تشكل خطرا على حياة الإنسان والبيئة، وتعرف تزايدا غير مسبوق نتيجة للعديد من الأسباب منها التطور التكنولوجي: العولمة، وتعدّي الإنسان على الطبيعة، وأمام هذا الوضع المفزع باتت الدول مجبرة على وضع خطط واستراتيجيات علمية وعملية للتعامل مع هذه الظروف الاستثنائية التي تشكل تهديدا للفرد والاقتصاد، وقد بدأ الاهتمام بحقل إدارة الأزمات والكوارث منذ أزمة الصواريخ الكوبية ليصبح علما مستقلا قائما بذاته.

تسعى جميع الدول لدرء أخطار الأزمات والكوارث ومحاولة الوقاية منها والتقليل من خسائرها معتمدة في ذلك على كافة الموارد المتاحة والمؤسسات الموجودة المركزية واللامركزية، الرسمية وغير الرسمية؛ كون هذه الأحداث تتطلب تضافر الجهود وتوفر أحدث الإمكانيات (المبحث الثاني).

وبما أن الجماعات المحلية تعتبر الوسيط أو الخط الرابط بين المواطن والدولة فإنها تنهض بمسؤولية كبيرة لحماية الأفراد والممتلكات من مختلف الأخطار، وهذا ما تضمنته مختلف النصوص والتشريعات.

المبحث الأول

ماهية الجماعات المحلية.

ظهرت النظم المحلية بظهور الإنسان؛ إذ عرفت البشرية الحياة الجموعية منذ القدم، والجزائر كغيرها من الدول عرفت نظم التسيير المحلية منذ زمن طويل عن طريق الأعراس والقبائل ومختلف التجمعات البشرية التي عرفت الدولة الجزائرية في مختلف ربوعها، فقد كان يحكم كل مجموعة أو عشيرة شخص يعرف بالحكمة والاتزان وكان يسيّر العشيرة وفق مبادئ وقوانين معينة، والشيء نفسه ينطبق على القرى والقبائل حيث كان يحكم في كل قرية أو قبيلة شخص يعرف بشيخ القرية أو زعيم القبيلة أو كبير العرش، فقد كان هو الأمر النهائي وهو ممثل السلطة بالنسبة للقرية أو القبيلة.

إلا أن الحديث عن التوجه القانوني للتسيير هو أمر حديث نسبيا، فقد شهدت معظم دول العالم توجهها نحو النظم المحلية رغم أن هذا التوجه تم بطرق متعددة وتحت أسماء مختلفة إلا أن معظم هذه الدول توجهت من طرق التسيير المركزية التقليدية إلى طرق حديثة في التسيير، وهي تقسيم الدولة إلى أقاليم جغرافية وإنشاء وحدات محلية بحيث تتشارك في بعض الصلاحيات مع سلطات مركزية مع إعطاء هذه الوحدات الشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، وكان هذا التوجه نتيجة للعديد من الأسباب والتي كان على رأسها تزايد أعباء الدولة ومهامها حيث أصبحت الدولة غير قادرة على القيام بمختلف المهام الحديثة وتسييرها من العاصمة ولذلك فقد لجأت إلى هذا النوع من التسيير وذلك لترشيد التسيير والاستجابة لمختلف متطلبات أفراد الدولة والتي هي في متزايد مستمر.

لذا؛ فالغرض من إنشاء الدول للجماعات المحلية هو تقريب المواطن من مركز الخدمة التي يحتاجها وعدّها الوسيط أو الخط الرابط بين السلطة المركزية والجماعة الإقليمية، ونتيجة للتطور الذي يعرفه العالم أصبحت هذه الوحدات يعول عليها كثيرا في تحقيق التنمية والتطور الذي تصبوا إليه الدول.

المطلب الأول

لمحة تاريخية عن نظم التسيير المحلية.

لقد كان تطور وظائف الدول وخروجها من النمط التقليدي السبب الرئيسي في بروز اللامركزية وعدم التركيز الإداري، وأخذت أشكال ثلاثة "اللاوزارية، الفيدرالية، الحكم المحلي".

ويعود ظهور اللاوزارية كدعوة للحد من مركزية السلطة في الدولة المعاصرة مع قيام الثورة الفرنسية عام 1789، ثم انتشرت منها إلى أوروبا وباقي دول العالم، أما الفيدرالية فقد نشأت مع منظري الثورة الأمريكية ضد الاستعمار البريطاني كتجسيد لرغبة الولايات الأمريكية في الوحدة السياسية مع بقاء بعض مظاهر الاستقلال السياسي بيد الولايات الأمريكية، وفيما يخص نظام الحكم المحلي والإدارة المحلية فقد كان نسبياً، فعلى الرغم من قدمه كظاهرة تاريخية عرفت الجاعات البشرية إلا أنه كظاهرة قانونية لا يرجع بتاريخه التشريعي إلى أكثر من القرن التاسع عشر، وفي إنجلترا التي تعدّ مهد نظام الحكم المحلي لم يكن للمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام 1835، ولعل أول تشريع صدر في هذا الشأن هو قانون الإصلاح في عام 1838 وتوالي بعد ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي، أما فرنسا فلم تنشأ بها مجالس محلية على أساس تمثيلي إلا عام 1833 ولم تعط هذه المجالس حق إصدار القرارات الإدارية إلا في عام 1884.

وفي العالم العربي، ساد النظام القبلي البلاد العربية قبل نشوء الإمبراطورية الإسلامية، وبرزت الحكومة المركزية في عاصمة الخلافة كشكل جديد من أشكال الحكم والإدارة وكبديل للنظام القبلي الذي كان سائداً في المنطقة، ومع اتساع الإمبراطورية الإسلامية ظهرت أقاليم شبه مستقلة في مصر حلب، واليمن، والجزائر والأندلس، ولقد ترتب على ضعف الإمبراطورية العثمانية ثم انهيارها بروز العديد من الدول العربية المعاصرة كوريث لها وكشكل جديد من أشكال التنظيم السياسي، وباستقرار الدولة العربية المعاصرة وبسطها لسلطاتها الإقليمية ومع زيادة وظائفها الإدارية ظهرت فكرة الحكم المحلي بها، وقد كانت مصر من أوائل الدول العربية التي حاولت تطبيق نظام الحكم المحلي ثم تلتها دول أخرى، إلى أن انتشر نظام الإدارة المحلية في العديد من الدول العربية¹.

¹ المبيضين صفوان، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، الأردن: دار البازوني العلمية للنشر والتوزيع، 2011، ص18_19.

من خلال ما سبق نرى أن فكرة الحكم المحلي كانت موجودة منذ القدم متمثلة في فكرة العشائرية والقبائلية في الدول العربية، ليتطور المفهوم إلى تجسيد فكرة الحكم المحلي التي برزت بقوة في العصر الحديث وأصبحت أكثر تفصيلا في مصطلح الإدارة المحلية.

حيث تجمع معظم الدراسات على أن نظام الإدارة المحلية لم يعرف كتنظيم بالمعنى الحقيقي وبالصورة التي نراها الآن والمتمثلة في استقلاليتها كمنظمة إدارية إلا مع نهاية القرن 18 خاصة بعد أن تبلورت الأفكار الداعية إلى تطبيق الديمقراطية ومد أسسها وأحكامها للوسط الإداري¹.

فالجماعات المحلية لم تكن ابتكارا حديثا للإنسانية، إذ إنَّها نظام لازم البشرية منذ أقدم العصور واستمر حتى الآن؛ وتجذر أكثر مبدأ التسيير عبر الإدارات المحلية في العصور الأخيرة نتيجة لعديد من الأسباب والمتغيرات، ولعل أهم متغير ساهم في ذلك ظهور مفاهيم جديدة على رأسها الحكم الراشد والحكمة، هذا المفهوم الذي تعد اللامركزية والتشاركية أهم مبدأ لها.

من خلال ما تقدم نلاحظ أن الإدارة المحلية عرفت كمؤسسات رسمية قانونية قائمة على أسس دستورية مع نهاية القرن 18، وذلك كتنظيم سياسي وإداري لامركزي ينهض بالعديد من المهام والوظائف جنبا لجنب مع الدولة، الأمر الذي ساعد الدول على تحقيق تنمية المحلية في مختلف أقاليمها.

¹ بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، ط1، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص56.

المطلب الثاني

مفهوم الجماعات المحلية.

نظام الإدارة المحلية ليس ابتكارا حديثا للإنسانية وإنما هو نظام عاصر البشرية منذ القدم، إذ تعتبر مجالس القبائل ومجالس المدن النواة الأولى لنظام الإدارة المحلية، وكان تقسيم العمل منذ بدأ المجتمعات الإنسانية ضرورة حتمية في كل نشاط بشري سواء أكان هذا النشاط فرديا أو حكوميا¹. ومعنى ذلك أن الإصلاح أو الفساد لا ينال الدولة إلا عن طريق وحداتها الإدارية أي بطريق التصاعد من القرية والمدينة، حيث يتمثل في تصاعد كل المجتمع، هذه الفكرة الفلسفية إلى وردت في القرآن هي ذاتها الفكرة التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية في العصر الحديث، وكلما ارتفعت حضارة المجتمع ازداد تقسيم العمل فيه، وهذا التقسيم يصبح ضرورة ملحة وحتمية في الدول التي تمارس التطبيق الاشتراكي.

تعتبر الجماعات المحلية شخصا معنويا من أشخاص القانون العام، تنشأ عن طريق اعتماد أسلوب اللامركزية الإقليمية حيث تختص بتسيير الشؤون المحلية عن طريق أجهزة منتخبة². إذ تعد الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة له أو تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي³.

تعدّ الجماعات الإقليمية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة كما أن الهدف من وجودها هو إشباع الحاجات العامة التي في الغالب يعجز أو يمتنع القطاع الخاص عن تلبيةها لقلّة مردوديتها أو طول آجالها، ومن هذا المنظور فالجماعات المحلية هي تعبير جغرافي محدد إقليميا وتجمّع سكاني محدد عدديا ووحدة إدارية مصغرة عن الدولة، والسيد الأمثل للأهداف المركزية؛ أوكلت

¹ خالد عبد الحميد فراج، الاتجاهات الحديثة في الإدارة المحلية، الإسكندرية: نبع الفك، الإسكندرية، 1969، ص126.

² حكيم يحيوي، دور المجالس المنتخبة في التنمية الحلية، دراسة مقارنة بين بلديتي وولايتي ورقلة وغرداية (2007_2011)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع إدارة الجماعات المحلية والإقليمية 2010-2011، ص19.

³ لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، فيفري 2005، ص2.

لها جملة من الصلاحيات تأخذ في الحسبان امتداد واتساع المهام المركزية على المستوى المحلي من جهة وتزايد حجم الحاجات العامة المحلية للإقليم من جهة أخرى¹.

الوحدات المحلية عبارة عن مناطق جغرافية معينة ذات استقلال مالي وإداري، تتمتع بالشخصية المعنوية وتقدم الخدمات العامة، ويقوم على إدارتها مجلس محلي؛ إما عن طريق الانتخاب أو التعيين أو الجمع ما بين الانتخاب والتعيين وتمارس اختصاصاتها وواجباتها المنوطة بها تحت رقابة السلطة المركزية وبموجب القانون².

كما تعرف أيضا على أنها مجموعة سكان قسم واحد للإقليم لها مصالح مشتركة تديرها أجهزة إدارية خاصة بها ينشئها على هذا النحو الدستور أو القانون³.

ويعرفها الكاتب البريطاني "كلام موديو" على أنها مجلس منتخب تتمركز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين وسكان الوحدة المحلية، ويعدّ مكملًا لأجهزة الدولة.

ويرى البعض أنها وحدات أهلية مستقلة لها مصدرها وإيراداتها الذاتية وتمثل حلقة الوصل بين الحكومة والمواطن وتلعب الدور الأبرز والأهم في المجالات التنموية وتقدم خدمات البنية التحتية للمجتمعات المحلية⁴.

من خلال التعريفات المقدمة سابقا نلاحظ أن معظم التعريفات إن لم نقل كلها تركز في تعريف الجماعات المحلية على الجوانب التالية:

1. التقسيم الجغرافي : الاعتماد على تقسيم الدولة إلى مناطق وأقاليم جغرافية محددة.

2. الجانب القانوني : هي هيئات ووحدات محلية تحدث بموجب قانون.

¹ نصر الدين بن شعيب وشريف مصطفى، الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 10، 2012، ص161.

² المبييضين صفوان وآخرون، مرجع سابق، ص21.

³ ج كورنو جبرارو، ترجمة منصور القاضي، معجم المصطلحات القانونية، ج1، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع، 1998، ص627.

⁴ صفوان المبييضين وآخرون، مرجع سابق، ص21.

3. الانتخاب: حيث يعدّ الانتخاب العملية الديمقراطية التي تنتهجها الدولة لتتصيب أعضاء الجماعات المحلية، وفي هذا المقام نحن نتحدث عن أغلبية الأعضاء وليس كلها حيث أن البعض من هؤلاء الأعضاء معينون ويرجع لذلك إلى القانون المطبق في الدولة.

4. الاستقلالية المالية: تتميز هذه الوحدات الإقليمية باستقلال مالي، أي أن لديها ميزانية خاصة بها ولها موارد مالية تختلف حسب طبيعة وخصوصية كل منطقة ونشاطاتها، وهذا لا يعني الانفصال المالي التام عن الدولة فهذه الوحدات تخضع في العموم إلى رقابة ووصاية السلطات المركزية وذلك للحفاظ على المال العام وبالتالي الحفاظ على حقوق الأفراد.

5. الخدمات: الغرض من إحداث هذه الوحدات الجغرافية هو تقريب المواطن من الإدارة وجعل هذه السلطات المحلية وسيط بينه وبين السلطات المركزية؛ فالغاية من من الجماعات المحلية والمؤسسات الإقليمية هو تقديم الخدمات وتلبية الحاجات اللازمة للمواطنين.

وبهذا يمكن القول أن الجماعات المحلية تعني الخلية اللامركزية في الدولة" الوسيط الرابط بين المواطن والدولة" والتي تعنى بتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين، تتشكل هذه الخلية بطريقة قانونية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وفي إطار التكلم عن مفهوم الجماعات المحلية إننا نصطدم بمصطلح الإدارة المحلية، الأمر الذي يجربنا إلى طرح التساؤل الآتي: هل مصلح الجماعات المحلية هو نفسه مصطلح الإدارة المحلية أم أن الإدارة المحلية معنى آخر؟ وهنا يمكن القول أنه هناك لبس وغموض كبير حول التفرقة بين مصطلح الجماعات المحلية ومصطلح الإدارة المحلية فهناك من يقر أن الجماعات المحلية هي نفسها الإدارة المحلية يكمن الاختلاف فقط من ناحية المصطلحات حيث نجد أن هناك من يستعمل مصطلح الجماعات المحلية وفي المقابل نجد البعض يستعمل مصطلح الإدارة المحلية، ولكن هناك فئة أخرى تفرق بين المصطلحين ولذلك سوف نعرض مجموعة من المفاهيم للإدارة المحلية التي من خلالها سوف نحاول فك الغموض من خلال عرض كل مفهوم على حدى:

1- الإدارة المحلية: اصطلاح يستعمله معظم الفقهاء للدلالة على اللامركزية الإقليمية، اعتبره

أسلوب من أساليب التنظيم الإداري المنهج من قبل مختلف الدول وقد استلهم هذا المصطلح في الأصل من الفقه الفرنسي ويضمن هذا الأسلوب توزيع صلاحيات اتخاذ القرارات المهمة بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أخرى تكون في معظم الأحيان منتخبة، وإذا كان التركيز الإداري أقرب

إلى النظام المركزي منه إلى نظام اللامركزية، فإن الإدارة المحلية تعدّ شكلا من أشكال الأنظمة اللامركزية فضمن هذا النظام تتمتع الوحدات المحلية بحق المبادرة؛ فضلا عن تمتعها بالشخصية القانونية التي تضي عليها الصفة القانونية وما تشمله من حقوق وواجبات ويتميز هذا النظام بدرجة من المشاركة للوحدات المحلية بواسطة انتخاب ممثليها، غير أن الوحدة المحلية تظل خاضعة لدرجة من العدالة في توزيع التنمية المحلية وحتى لا تتعدى الوحدات الإدارية المحلية الصلاحيات القانونية المخولة لها¹.

تعرف أيضا الإدارة المحلية بأنها أسلوب إداري بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها، على أن تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون وهي شخصية اعتبارية قانونية ذات ذمة مالية مستقلة وتملك أجهزة إدارية ومالية وصلاحيات لها مدى من الاستقلال تحدده الحكومة المركزية².

ويمكن النظر للإدارة المحلية من زاوية سياسية على اعتبار أن المجالس المحلية تمثل قاعدة للامركزية يتمكن من خلالها المنتخبين على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار بما يجسد بحق فكرة الديمقراطية، ولقد اهتم بنظام الإدارة المحلية علماء الإدارة أيضا خاصة وأنها تشكل المجال الأكثر أهمية في نظرية التنظيم، ذلك أنه لا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة خاصة وأنها تشكل المجال الأكثر أهمية في نظرية التنظيم، ذلك أنه لا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية، وعلى الصعيد القانوني تحتل الإدارة المحلية مكانة خاصة بالنظر لورودها في وثائق قانونية (الدستور، القانون المدني، قانون الولاية، قانون البلدية) وتأسيسا على ما تقدم؛ ننتهي إلى نتيجة: أن نظام الإدارة المحلية فضاء مشتركا بين علماء الاجتماع والباحثين في العلوم السياسية وعلماء الإدارة ورجال القانون يتولى كل واحد من هؤلاء دراسة الإدارة المحلية من زاوية اختصاصه بما يحقق لها دفعا أكثر وتطورا أكبر³.

¹ شراف عقون، سياسات تسير الموارد البشرية بالجماعات المحلية، دراسة حالة بولاية ميلة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2006_2007، ص 145_146.

² أيمن طه حسن أحمد، المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات العليا، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في التخطيط الحضري والإقليمي بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2008، ص 42.

³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، القانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 55_56.

أما الأمم المتحدة والاتحاد الدولي للسلطات المحلية فقد استقر بهما الرأي على تعريف الإدارة المحلية بالارتكاز على ما يلي¹:

- تقسيم جغرافي سياسي لدولة موحدة بسيطة ودون مستوى الولاية أو الجمهورية أو المقاطعة في الفيدرالية المركبة.
- وجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية، إما بانتخاب يشمل جميع أعضائها أو يحتوي على أكثر منهم، وإما مختارة محليا من قبل الإدارة المركزية بهدف إدارة كل أو بعض المرافق والشؤون المحلية وتكون لها شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة وأجهزتها المحلية الخاصة بها.
- رقابة أو وصاية من السلطة المركزية التي تتولى الإشراف على هذه الهيئات المحلية .
- أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة تقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسات العامة للدولة وإدارة المرافق القومية وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق الأهداف المشروعة.

الجماعات المحلية والإدارة المحلية يحملان نفس المعنى والمضمون في كامل الجوانب والفرق يكمن في توظيف المصطلحات فقط؛ فالجوهر هو نفسه، حيث تعتبر الجماعات المحلية والإدارة العامة وحدات محلية إقليمية ولا مركزية تنشأ بموجب قانون وجدت من أجل خدمة المواطن وتلبية حاجياته على مستوى محلي.

2- **تعريف الحكم المحلي:** الحكم المحلي أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية، ولا يوجد إلا في الدول الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية، أما البلديات فتوجد في الدول البسيطة وهذا الرأي كما نرى يخلط بين الحكم المحلي كأسلوب إداري (البلديات) والحكم المحلي على مستوى الولايات المتحدة وهو وضع دستوري يختلف وهو حكومة محلية يحكمه هيئات محلية منتخبة، لها مهام إدارية وتنفيذية تتصل بالمقيمين في نطاق محلي محدد، ولها سلطة إصدار قرارات ولوائح².

¹ شراف عقون، مرجع سابق، ص146.

² أيمن طه حسن أحمد، مرجع سابق، ص43.

فإذا كان الحكم المحلي أسلوباً تقليدياً في الحكم يعبر عن اللامركزية السياسية الإقليمية في الحكم، فما هو الفرق إذاً بين الإدارة المحلية والحكم المحلي؟.

3- الفرق بين الحكم المحلي والإدارة المحلية :

معيار التفرقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي يتم من خلال اعتبار أن الإدارة المحلية لا تعتبر درجة من درجات الحكم المحلي بمعنى أن نظام الإدارة المحلية لا يمكن أن يتطور إلى نظام حكم محلي وأن الإدارة المحلية هي الاصطلاح العلمي الذي يعبر عن أسلوب الإدارة المحلية.

الحكم المحلي هو أقصى درجات اللامركزية الإقليمية أما الإدارة المحلية فتقع على مستوى أقل، ولذا يمكن القول أن النظام المتبع في الوحدات الإنجليزية هو نوع من الحكم المحلي نظراً للاستقلال الكبير للوحدات المحلية في ممارستها لسلطاتها أما النظام المحلي قائماً على نقل السلطة الإدارية من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية مع منحها درجة كبيرة من الاستقلال كلما كان النظام المحلي أقرب إلى كونه حكماً محلياً، أما إذا كان العكس فإنه يكون أقرب إلى كونه إدارة محلية¹.

هناك جدل في التعبير بين مفهومي الحكم المحلي والإدارة المحلية حيث أسهب بعض الفقهاء في تفسير هذين المفهومين والإقرار بوجود اختلاف بينهما² وذلك من خلال:

أ- **الاتجاه الأول:** يعتبرون أن هناك فرق بين المصطلحين حيث يعتبرون أن الإدارة المحلية هي اللامركزية الإدارية حيث توزع الوظيفة الإدارية بين الدولة والوحدات المحلية، أما الحكم المحلي فهو اللامركزية السياسية حيث توزع الدولة الوظيفة السياسية بينهما وبين الوحدات المحلية وعلى هذا الأساس فالحكم المحلي لا يكون إلا في الدول الفيدرالية أما الإدارة المحلية فتوجد في الدول المركبة البسيطة .

ب- **الاتجاه الثاني:** يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإدارة المحلية هي خطوة أساسية للحكم المحلي لأن بعض الدول عندما تريد تطبيق اللامركزية الإدارية (الإقليمية) تفوض الصلاحيات لممثلي الأقاليم والمحافظات وبعد ذلك تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية ففي حالة النجاح تطبق الحكم

¹ صفوان المبييضين وآخرون، مرجع سابق، ص32.

² أيمن طه حسن أحمد، مرجع سابق، ص46.

المحلي ويعتمد هذا الاتجاه على معيار الانتخابات، فإذا وجدت الانتخابات فهناك إذن حكم محلي وإذا كان أعضاء المجالس معينين فهي إدارة محلية.

ت-الاتجاه الثالث: يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه لا يوجد فرق بينهما في المدلول ولكن تتباين أساليب الإدارة المحلية من دولة إلى دولة حسب ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

وانطلاقاً مما سبق التطرق إليه يمكن القول أن الحكم المحلي هو الصورة المطلقة للامركزية؛ يحظى فيها الحكم المحلي بسلطات واسعة عن الإدارة المحلية؛ فللحكم المحلي مهام ذات طابع تنفيذي تشريعي قضائي؛ بينما تنحصر مهام الإدارة المحلية بالجانب التنفيذي فقط.

كما يمكن اعتبار الحكم المحلي نتاج اللامركزية السياسية بينما تنتج الإدارة المحلية عن اللامركزية الإدارية.

الحكم المحلي هو صورة من صور التنظيم التقليدي بينما الجماعات المحلية تعتبر صورة للتسيير الحديث.

الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي:

الجدول رقم 01: الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي

الحكم المحلي	الإدارة المحلية
- الحكم المحلي عبارة عن أسلوب تقوم به هيئات رسمية تشرف على القيام بمختلف الأعباء التي خصصها القانون لها.	- الإدارة المحلية عن أسلوب في التسيير تشرف عليه مؤسسات رسمية وغير رسمية.
- الحكم المحلي هو أسلوب تقليدي في التسيير.	- الإدارة المحلية هي أسلوب حديث للتسيير.
- من أساليب اللامركزية السياسية.	- من أساليب اللامركزية السياسية والإدارية.
- يحظى النظام المحلي بصلاحيات واسعة	

المصدر: من إعداد الباحثة

4-أسباب التوجه نحو نمط التسيير اللامركزي:

توجهت الدول في مختلف مناطق العالم نحو النظم المحلية للأسباب عديدة تتمثل في:

- **تزايد عدد السكان:** فبتزايد عدد السكان داخل الدولة وانتشارهم على كامل تراب الدولة ونظرا لكبير المساحة والانتشار الواسع للسكان داخل أقاليم الدولة تزايدت المهام الملقاة على عاتق الدولة حيث خرجت الدولة من دائرة الوظائف التقليدية الدفاعية والحماية إلى وظائف جديدة تتطور بتطور الدولة وبذلك أصبحت الدولة مجبرة إلى التوجه نحو اللامركزية الإقليمية وذلك لتخفيف الضغط على الإدارة المركزية ونجاح التسيير.

- **التطور التقني والتكنولوجي:** فالتطور الذي عرفته الحياة البشرية من تطور علمي تقني وتكنولوجي والانتشار الهائل لتقنيات الإعلام والاتصال حيث أصبح العالم قرية صغيرة نتيجة لذلك أصبح المواطن على قدر كبير من الوعي بحقوقه وواجباته؛ فقد أصبح الفرد يرى نوعية الخدمات المقدمة من طرف الدول لمواطنيها في مختلف مناطق العالم وأصبح يحاول محاكاة ذلك ويطالب الدولة بتحسين الأوضاع؛ كل هذا وضع الدولة أمام حتمية التوجه إلى المستويات المحلية وذلك لتقريب المواطن من الإدارة ومختلف المؤسسات وبالتالي تحقيق النجاعة والجودة في تقديم الخدمات.

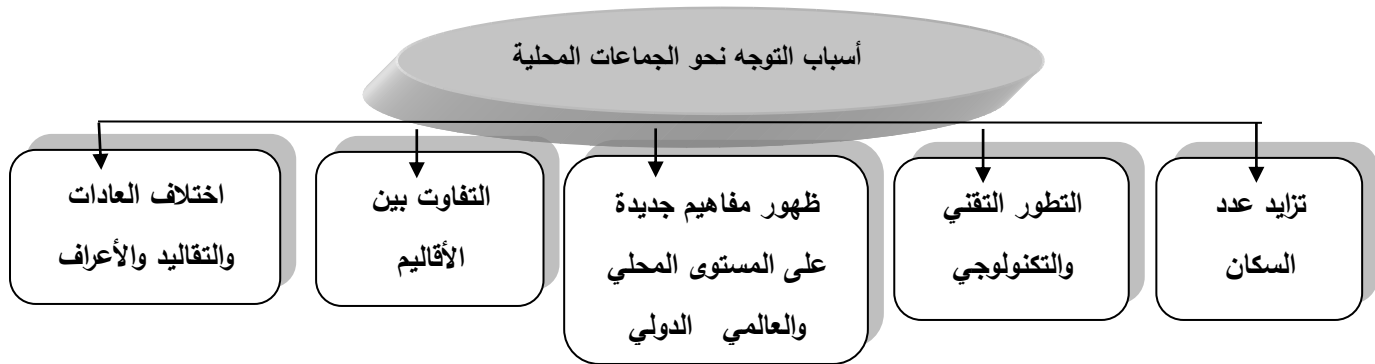
- **ظهور مفاهيم جديدة على المستوى الدولي الوطني والمحلي:** حيث خرجت إلى الوجود مصطلحات عديدة تطالب الدول بالاهتمام بالجانب المحلي واللامركزية الديمقراطية المحلية، الحكم الراشد المحلي، فمعظم هذه المصطلحات تركز على تعزيز مكانة المواطن على المستوى المحلي وإشراكه في مختلف عمليات التسيير باعتبار أن هذه المؤسسات وجدت في الأصل من أجله كل هذا وضع الدول أمام حتمية التوجه نحو تطبيق التقسيمات الإقليمية وإحداث وحدات محلية .

- **التفاوت بين الأقاليم:** حيث أن كل إقليم له خصوصية طبيعية، جغرافية، بيئية ... ما يولد اختلاف وتفاوت بين الأقاليم من حيث الموارد، والثروات، والخصائص التي يحظى بها إقليم معين، وهذا ما نلاحظه جليا بين الأقاليم وهو راجع إلى هذا الاختلاف بين المناطق ومن هنا يتوجب على صانع القرار التعامل مع خصوصية كل منطقة على حدا حيث يجب مراعاة الفوارق في صناعة السياسة العامة والاستراتيجيات الموجهة لمنطقة ما، فالاستراتيجية المطبقة في إقليم من الجنوب لا تتناسب مع إقليم من الشمال أو الشرق فيجب عند وضع أي استراتيجية محلية من حيث استغلال الموارد وتوظيفها من جهة والاستجابة لمتطلبات السكان المحليين من جهة ثانية ، ولذا كان

من الضروري التوجه من النطاق العام المركزي إلى النطاق المحلي أين يكون المنتخبين وصناع القرار على المستوى المحلي على دراية كاملة بخصوصية كل منطقة وبالتالي التحرك وفق هذا النطاق.

• **اختلاف العادات والتقاليد والأعراف:** فالدولة الواحدة تتكون من العديد من المناطق التي تتميز بعادات وتقاليد وأعراف تتميز بها عن غيرها من المناطق، حيث نجد هذا الاختلاف موجود حتى داخل المنطقة الواحدة فالجزائر تزخر بالعديد من الثقافات المختلفة من حيث العادات، اللهجات والأعراف، التقاليد ... فنجد منطقة القبائل تختلف في تقاليدها وعاداتها عن المناطق الشرقية، وفي المقابل نجد منطقة الأهقار تتميز عن مناطق الهضاب ومنطقة الأوراس تختلف عن المناطق الوسطى، ولذلك فإنه من الضروري مراعاة هذه المميزات عند وضع المخططات التنموية حيث أن هذه العادات والتقاليد تكون في كثير من الأحيان مورد هام بالنسبة للمنطقة خصوصا خاصة والدولة عموما، حيث يجب على السلطات المحلية والوطنية الاستثمار في هذا الميدان والاستفادة منه قدر الإمكان فهو يعتبر بمثابة ثروة حقيقية للدولة عندما يرشد استغلاله، وكل منطقة أهلها أدرى بعاداتها وتقاليدها نظرا لذلك كان من الضروري التوجه نحو تطبيق نظام الجماعات المحلية.

ويمكن توضيح أسباب التوجه نحو الجماعات المحلية وفقا للمخطط التالي:



الشكل رقم(1) : أسباب التوجه نحو نظم الجماعات المحلية

المصدر: من إنجاز الباحثة.

5- خصائص الجماعات المحلية: وتتمثل في:

1- **الصفة القانونية:** حيث أن هذه القاعدة اللامركزية تنشأ بموجب قانون؛ فهو الذي يمنحها الصفة الشرعية أي أن: القانون هو الذي يحدد الرقعة الجغرافية وفقا لقواعد معينة ويمنحها الاسم،

المال ... أي أن هذه الجماعات لا تنشأ بموجب رغبات فردية بطريقة عشوائية ولكن تكون بطريقة قانونية فهي ملزمة بتطبيق القوانين وفي نفس الوقت لديها الأهلية في فرض القوانين.

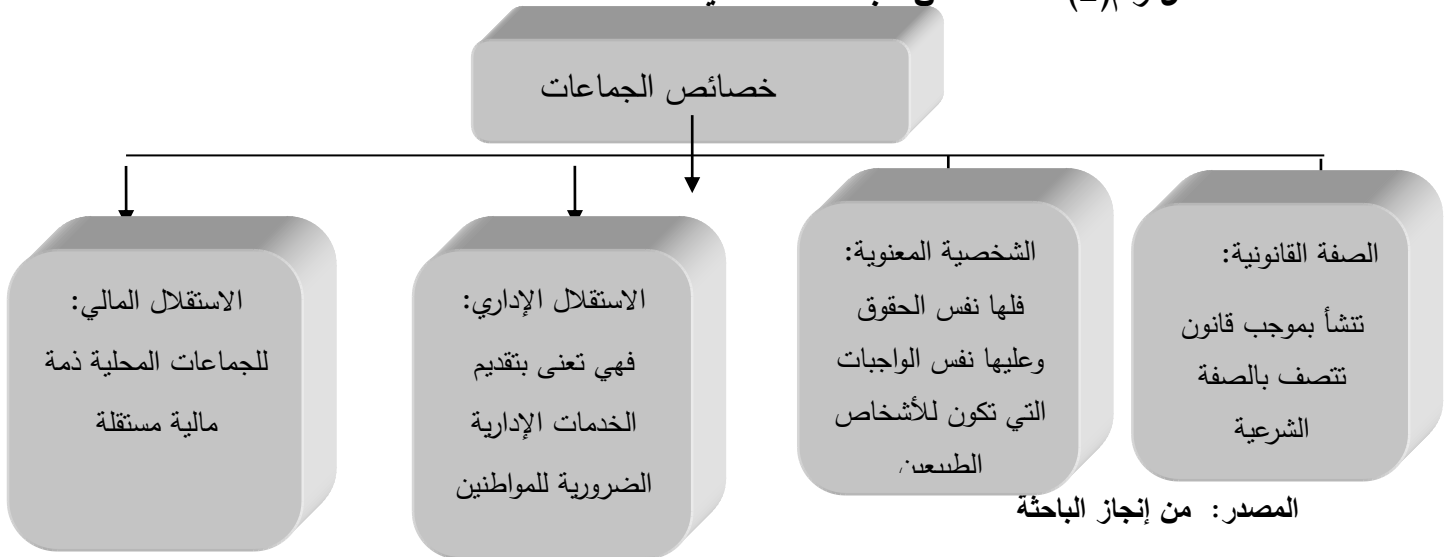
2- الشخصية المعنوية: وتكون نتيجة للصفة السابقة؛ فالصفة القانونية تمنح الجماعات المحلية الشخصية المعنوية وبالتالي فهي تتمتع بنفس الحقوق والواجبات التي يتمتع بها أي شخص طبيعي مثلاً للجماعات المحلية الحق الملكية والتقاضي، والبيع والشراء.

3- الاستقلال المالي : وهذا يعني أنه للجماعات المحلية أموال خاصة لها الحرية في التصرف بها، كما وأن لهذه الجماعات موارد مالية خاصة بها تسييرها بطريقتها الخاصة وتتمتع الجماعات عموماً بموارد معينة تختلف حسب طبيعة المنطقة وهذا ما يولد التباين الموجود بين مختلف الأقاليم، حيث نجد أن هناك بلديات فقيرة وفي المقابل نجد بلديات غنية وهذا راجع إلى ما تحتويه المنطقة من مميزات وما تزخر به من ثروات.

هذا لا يعني الحرية التامة في استغلال الموارد وصرف الأموال؛ فالجماعات المحلية عموماً تخضع للسلطة المركزية من خلال المحاسبة والوصاية.

4- الاستقلال الإداري: وهذا يعني أن للجماعات المحلية الحرية في تسيير مختلف المرافق والمؤسسات التي تعنى بتقديم الخدمات والمتطلبات الإدارية الضرورية للمواطن، كما لها الحق في إصدار الأوامر واللوائح وتطبيقها في إطار ما يسمح به الإطار القانوني للدولة وهذا يعني أنها مسؤولة عن قراراتها.

الشكل رقم (2) : خصائص الجماعات المحلية



المطلب الثالث

آليات التسيير الإداري المحلي.

يقوم التنظيم الإداري المحلي على عنصرين أساسيين في التسيير وهما المركزية واللامركزية وفي ما يلي سنبين كل واحدة على حدا.

1- اللامركزية:

زاد الاهتمام بمفهوم اللامركزية منذ أواخر القرن العشرين نتيجة للمتغيرات السياسية والاقتصادية والتكنولوجية التي شهدتها العالم واللامركزية لا تعد هدفا في حد ذاتها وإنما هي فلسفة وإدارة تنموية تمكن البشر من المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم بما يعود عليهم بالفائدة. فاللامركزية معنية أساسا بنقل السلطات والصلاحيات من المستويات المركزية الأعلى إلى المستويات المحلية الأدنى¹.

تتعلق اللامركزية بالدور وبالعلاقة بين المؤسسات المركزية والمؤسسات المتفرعة والتابعة للمؤسسات الوطنية؛ سواء كانت تلك المؤسسات عامة، أو خاصة، أو مدنية. ورغم أن التجارب تبين بأن اللامركزية في حد ذاتها لا تضمن وجود الحكمانية الجيدة، إلا أن الكثيرين يعتقدون أن الحكمانية اللامركزية من المركز إلى الأقاليم والمقاطعات والحكومات (السلطات المحلية) أكثر مساعدة على وجود الحكمانية الجيدة، وإذا ما كان الأمر كذلك فإن الحكمانية اللامركزية يمكن أن تكون وسيلة فعالة لتحقيق الأهداف الأساسية لرؤية إدامة التنمية البشرية من خلال تحسين الدخول إلى الخدمات، والتمويل، والتشغيل والصحة والتعليم وتقليص حدة الفقر، وتحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية بشكل أكبر وبشكل خاص بين الرجال والنساء وحماية البيئة، مثلما يمكن للامركزية أن تساهم في العناصر الأساسية في الحكمانية الجيدة مثل زيادة فرص الناس للمشاركة في القرارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وفي المساعدة لتطوير قدرات الناس وفي تحسين تجاوب الحكومات للمواطنين والشفافية والمساءلة².

اللامركزية بمعنى التوسع في تفويض السلطة لا يمكن أن تكون مطلقة؛ وهذا يعني أن أي تنظيم إداري لمنظمة ما لا بد أن يتضمن قدرا من المركزية وقدرا آخر من اللامركزية فلو تصورنا حالة

¹ زيد منير عبيوي، إدارة المؤسسات العامة وأسس تطبيق الوظائف الإدارية عليها، الأردن، دار الشروق، 2009، ص36.

² زهير الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية، 2001، ص124.

افتراضية يحتفظ فيها الرئيس الأعلى لإحدى المنظمات بجميع السلطات اللازمة لاتخاذ جميع القرارات نكون قد حققنا المركزية الكاملة، على العكس من ذلك؛ إذا تمتع كل إداري في جميع المستويات بسلطة تحديد ما يشاء من الأهداف، وإصدار ما يريد من القرارات نكون قد حققنا اللامركزية الكاملة أو المطلقة والحالة الأولى مستحيلة التنفيذ عمليا، خصوصا في منظمة كبيرة الحجم متعددة النشاط، أما الحالة الثانية الكاملة فتعني نوعا من الفوضى¹.

ونفهم من هذا أنه لا بد من مراعاة شروط تطبيق اللامركزية، ولا بد من وضع حدود بحيث لا يجب فتح المجال الكامل أمام اللامركزية أو ما يسمى اللامركزية المطلقة، فعندما تغيب الرقابة والوصاية عن سلطة معينة تنتشر حالة من الفوضى ويعم عدم الانسجام والتنسيق وتظهر أمراض تسييرية عديدة تتكون نتيجة لتضارب الآراء والمصالح وتعدد مصادر صناعة القرار ولهذا يجب دائما أن تكون هناك سلطة مركزية تتولى الرقابة والوصاية على الإدارة أو الجماعة أو الهيئة غير المركزية لترشيد التسيير وكذلك ينطبق الأمر نفسه المركزية بحيث لا يجب أن تكون هناك مركزية مشددة أين تكون السلطة كاملة بيد شخص، أو هيئة، أو مؤسسة، أو إدارة؛ فحتمًا سيكون هنا ووفقا لهذه المركزية إهمال تام لباقي السلطات كما أن تمركز السلطة في يد جهة واحدة ينجم عنه الضغط الكبير على هذه الجهة وبالتالي سينتج عن ذلك عدم النجاعة والاهتمام بجميع الانشغالات والقضايا؛ ولهذا فلا بد من مراعاة المزوجة بين المركزية واللامركزية بحيث لا يجب الإفراط ولا التقريط.

يتضح لنا من خلال ما تقدم أن اللامركزية تعني توزيع السلطة والمهام بين مختلف الهيئات والمرافق على المستوى المركزي والمحلي أي مشاركة سلطات وهيئات تتمتع باستقلالية نسبية في ممارسة السلطة والقيام بالمهام ووظائف معينة مع السلطة المركزية.

أنواع اللامركزية:

أ- اللامركزية الوظيفية "المصلحية - المرفقية" : وتعني ذلك أن هناك تعاون وتشارك بين السلطات المركزية والسلطات المحلية في تسيير مختلف المرافق التي تعنى بتقديم الخدمات اللازمة للمواطنين بحيث تسيير السلطات المحلية هذه المرافق الموجودة على المستوى المحلي مثل: مرفق الصحة، والنقل، والتعليم.... الخ.

¹ علي شريف ، مبادئ الإدارة (مدخل الأنظمة في تحليل العملية الإدارية)، الإسكندرية، الدار الجامعية، ص340.

ب- اللامركزية الإقليمية: وهي صورة من صور اللامركزية حيث تقوم الدولة بتقسيم مجالها الجغرافي إلى أقاليم، وتمنح الحق لهذه الأقاليم بتسيير شؤونها في إطار الحيز الجغرافي المحدد لها قانونيا.

ت- اللامركزية السياسية: تقوم على توزيع السلطات السياسية، أي سلطات التشريع والقضاء والإدارة فيما بين الدولة المركزية والدويلات أو الولايات المكونة لها، وبالتالي فإن نظام اللامركزية السياسية يكون متصلا بالتنظيم الدستوري للدولة، واللامركزية السياسية لا تكون إلا في الدول الاتحادية (المركبة) حيث تمارس الهيئات المنتخبة في الولايات أو المقاطعات أو الدويلات الأعضاء سلطات تشريعية قضائية وتنفيذية في حدود الأقاليم الذي تمثله وينظم دستور الدولة عادة علاقات الحكومة الفيدرالية بالدويلات الأعضاء¹.

وبالتالي اللامركزية السياسية تقوم على توزيع بعض السلطات السياسية بين مختلف الجهات المعنية في الدولة.

ث- اللامركزية الإدارية: يمكن تعريف اللامركزية الإدارية على أنها النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة².

اللامركزية الإدارية هي توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين مختلف الهيئات الإدارية المحلية والهدف منها هو تقريب الإدارة من المواطن وتحقيق الاستجابة الرشيدة لمختلف متطلبات المواطنين.

ويعرفها سليمان الطماوي بأنها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.

وبذلك يكون الفارق الأساسي بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية هو:

أن اللامركزية الإدارية تتعلق بالتنظيم الإداري للدولة، في حين أن اللامركزية السياسية تتعلق بشكل التنظيم السياسي للدولة حيث تبدو الدولة دولة مركبة، أي أنها تتألف من مجموعة دول بسيطة

¹ صفوان المبييضين وآخرون، مرجع سابق، ص 29_30.

² محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013، ص 19_20.

تعلوها دولة اتحادية وكذلك اللامركزية الإدارية مبحث من مباحث القانون الإداري في حين أن اللامركزية السياسية مبحث من مباحث القانون الدستوري، وأن توزيع الصلاحيات بين الدولة والهيئات المحلية في اللامركزية الإدارية يتم من خلال قانون تصدره السلطة التشريعية في الدولة البسيطة في حين أن توزيع الصلاحيات بين الدولة الاتحادية والدول الأعضاء في هذه الدولة يتم من خلال الدستور الاتحادي وأن للدولة العضو في الدولة الاتحادية دستورها الخاص، وهيئاتها المنتخبة التشريعية وحكوماتها المحلية وقضاؤها المحلي، وليس للهيئات المحلية في اللامركزية الإدارية شيء من هذا القبيل بل هي تبقى خاضعة في ممارسة صلاحياتها لوصاية السلطة المركزية، هذا في حين أن اللامركزية السياسية لا تقر بشيء من الوصاية من قبل الدولة الفيدرالية على الدول الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي¹.

أشكال اللامركزية²:

1. **خفة التمركز:** أضعف شكل من أشكال اللامركزية اتخاذ القرار وهو إعادة توزيع السلطة على المستويات الأدنى أو الإقليمية ضمن نفس المنطقة المركزية.
2. **التفويض:** أكثر شكل من أشكال اللامركزية تداولاً من خلال تفويض مسؤولية صنع القرار ثم نقله إلى مؤسسات شبه مستقلة.
3. **التمكين:** وهو النوع الثالث من اللامركزية حيث يتم تحويل السلطة لاتخاذ القرار تماماً إلى الوحدات التنظيمية المستقلة.

أركان اللامركزية:

لقيام اللامركزية لا بد من توافر الأركان التالية:

- 1- **المصالح المحلية المتميزة:** ويقصد بهذا الركن أن هذه الهيئات المحلية هي هيئات معترف بها من طرف السلطات المركزية، بحيث يجب أن تتمتع هذه الهيئات بالاستقلالية المالية والقانونية مع خضوعها دوماً إلى رقابة السلطة المركزية.

¹ عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق (دراسة مقارنة)، ط1 لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص192_193.

² زيد منير عبوي، مرجع سابق، ص65

2- **الهيئات المحلية المسيرة:** وهذا يعني ضرورة وجود هيئات ومؤسسات محلية لها القدرة والإمكانات اللازمة للقيام بمختلف الواجبات التي حددها القانون لها، وبالتالي القدرة على الاستجابة لمختلف متطلبات المواطنين، والقدرة على تحقيق التنمية.

3- **رقابة السلطات المركزية:** وهذا يعني بالضرورة وجود هيئات أو مؤسسات لها السلطة على فرض الرقابة على الجماعات المحلية وذلك لتقويم الاعوجاج وتصحيح الأخطاء وردع الفساد وكل ذلك من أجل الحفاظ على الصالح العام للدولة.

شروط اللامركزية:

تفترض اللامركزية وجود ثلاثة شروط تتمثل فيما يلي¹:

1- **الشرط الأول:** يقوم على التمييز بين الشؤون الوطنية والشؤون المحلية، فاللامركزية تتضمن تمييزاً بين الحاجات العامة التي تخص مجموع المواطنين على أرض الوطن، كالحاجة إلى الأمن الداخلي، وإقامة العدل بين الناس بفض النزاعات فيما بينهم وما شابه ذلك، وبين الحاجات التي تخص مجموعة مواطنين يقيمون معاً في رقعة جغرافية لقرية أو مدينة، كالحاجة إلى نظافة الطرقات والشوارع وجمع النفايات والصرف الصحي... وهذا التمايز بين هذين النوعين من الحاجات يتطلب الإقرار بوجود مجموعة شؤون محلية تختلف عن الشؤون الوطنية العامة.

2- **الشرط الثاني:** يتمثل هذا الشرط بأن تمنح السلطة المركزية الشخصية المعنوية للهيئة المحلية، وهذه الشخصية القانونية المتميزة عن شخصية الدولة تستتبع الاستقلال المالي، فإذا لم تتوفر لتلك المجموعة المحلية موارد مالية خاصة بها، فإنه لا فائدة عملية من الحديث عن إمكانية تسيير الشؤون المحلية الخاصة بتلك الهيئة، ومنح الشخصية المعنوية للهيئات المحلية هو النتيجة الطبيعية للامركزية لأنها العنوان المنطقي للاعتراف لتلك الهيئات بالشؤون المحلية الخاصة بها.

3- **الشرط الثالث:** إذا كان الشرطان السابقان ضروريين لإقامة اللامركزية الإدارية، فإنهما غير كافيين فلا بد من أن يترك للجماعة المحلية صلاحية اختيار من يتولى إدارة شؤونها الخاصة، فإذا استأثرت السلطة المركزية بصلاحية تعيين جهاز التنفيذ لإدارة شؤون

¹ عبد اللطيف قطيش، مرجع سابق، ص 190_191.

الجماعات المحلية فإن ذلك يتعارض مع مبدأ اللامركزية نفسه، ومن هنا كان لابد من أن يترك للمواطنين حرية اختيار من يرونهم مؤهلين للقيام بإدارة شؤونهم المحلية وذلك عن طريق الانتخاب.

الاعتبارات التي يجب مراعاتها لتجسيد اللامركزية:

لتجسيد اللامركزية يجب العديد من الاعتبارات يمكن تلخيصها فيما يلي¹:

1- نوع الوظائف والمهام: لا تخول استقلالية المجموعات المحلية الاعتراف لها بممارسة جميع الوظائف والمهام، بل هناك وظائف نظرا لطابعها لا تحتاج إلى تفويض كالدفاع والأمن والقضاء والمالية، أما وظائف أخرى كالتجهيز والفلاحة والنقل والتجارة وغيرها يمكن نقلها على مستوى الإقليم.

2- درجة النمو والوعي الاجتماعي: إن اللامركزية في صورتها الإقليمية تعني أن تعهد شؤون الإقليم للإدارة المحلية وهذا يفرض كفاءة ودرجة من الوعي الاجتماعي حتى نضمن نجاحا أكثرا.

3- مدى توفر الخبراء الإداريين: إن عدم توفر الأعداد والنوعيات الكافية من الخبراء يجعل من الصعب اتخاذ قرارا ما، وهو ما سينعكس سلبا على شؤون الإقليم.

تقييم اللامركزية:

1- إيجابيات اللامركزية:

تتميز اللامركزية بالعديد من المميزات تتمثل بعضها في:

- ✓ التخفيف من وحشية المركزية.
- ✓ التخفيف من البيروقراطية الناجمة عن طول الإجراءات وتعقدها.
- ✓ تقريب المواطن من الإدارة .
- ✓ تحقيق التنمية المحلية التي بدورها تنعكس على التنمية الوطنية الشاملة.
- ✓ تطبيق أسس ومبادئ الديمقراطية وذلك بإشراك المواطن على المحلي في التسيير والحكم.
- ✓ تخفيف الضغط عن الإدارات المركزية.

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط1، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2010، ص32.

سلبيات اللامركزية:

لكل أمر جانب إيجابي وآخر سلبي وهذا لا يفقده أهميته ولكن نذكر على سبيل التعريف به فقط وتتمثل سلبيا اللامركزية عموما في : إهدار المال العام.

✓ التفاوت بين الأقاليم.

✓ تشتيت مركزية الدولة.

2- المركزية:

يقصد بالمركزية بصفة عامة تركيز السلطة في يد رئيسية واحدة ويستوي في هذا أن تكون هذه أن تكون هذه الهيئة الرئيسية فردا أو لجنة أو هيئة أو مجلسا¹.

كما أنها تكتل وتمركز المهام والسلطات في يد هيئة واحدة متواجدة على المستوى المركزي للدولة ويعبر عنها في الغالب بالحكومة.

صور المركزية

1-عدم التركيز الإداري: هو نقل بعض الصلاحيات إلى فروع الأقاليم وتخفيف العبء عن كاهل الحكومة، حيث يساعد في تقرب الإدارة من السكان لكن تحتفظ الحكومة المركزية بحق السلطة الرئاسية وتنفذ هذه الوحدات واجباتها تحت إشراف الحكومة المركزية وللحكومة في هذا النظام تأثير أكبر من السكان، وتمارس الحكومة فرض سيطرتها وهذا يبين محدودية صلاحيات الوحدات².

ويتمثل ذلك في تفويض بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو الأقاليم بسلطة البث النهائي في بعض الأمور دون الحاجة إلى الرجوع إلى الوزير حتى تتحقق السرعة التي لا غنى عنها في إنجاز الوظيفة الإدارية لاسيما في الأماكن النائية عن العاصمة ولكن سلطة البث هذه لا تتم بالاستقلال عن الوزارة بل يمارس الموظف سلطة تحت إشراف الوزير³.

¹ صفوان المبيضين وآخرون، مرجع سابق، ص25.

² أيمن طه حسن أحمد، مرجع سابق، ص48.

³ بومدين طاشمة، التنمية في الوطن العربي من إيديولوجية التغريب الى دواعي التأصيل والتجديد، مجلة أكاديميا، العدد الأول، جانفي 2013، ص28_29.

عدم التركيز الإداري عموماً هو اتباع سبل التخفيف من المركزية المشددة حيث تقوم الدولة بتشتيت مركزيتها عن طريق تفويض بعض الصلاحيات الإدارية لسلطات غير ممرزة كالجماعات المحلية مثلاً.

2- التركيز الإداري: يسميه البعض بالتركيز المطلق أو المركزية الوحشية، ويقصد به أن تتركز السلطة الإدارية في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة، حيث يجرى كل ممثلي الأقاليم والهيئات من سلطة القرار ويتحتم عليهم الرجوع للوزير المختص في كل شأن من شؤون الأقاليم والمرافق، وعليه فإن التركيز الإداري يتمثل في حصر السلطات بشكل مطلق في المركز، ويعني التوحيد والتركيز أو التركيز حول نقطة مركزية معينة (المركز) وعدم التشتت والتجزئة ولا شك أن الأخذ بهذا النمط من التنظيم والأسلوب الإداري من شأنه أن يحدث حالة من الاختناق نتيجة تراكم الملفات وانتظار الحسم فيها من قبل الوزير المعني وما ستأخذه هذه العمليات من وقت طويل مما ينعكس سلباً على الجمهور المعني بالخدمة¹.

ويقصد به كذلك حصر سلطة البت والتقرير النهائي بيد الرئيس الإداري أي استئنائه بسلطة اتخاذ القرارات وإصدار الأعمال والتصرفات في كافة شؤون إدارته دون مشاركة احد من نوابه أو رؤوسيه².

ويعرف التركيز الإداري كذلك على أنه شكل تقليدي طبق عندما كانت الأنشطة الحكومية محددة حيث تتركز السلطة في أيدي ممثلي الحكومة في السلطة بما في ذلك ممثلي الحكومة في الأقاليم، فهم يرجعون في قراراتهم إلى مركز السلطة في العاصمة³.

كما يعتبر التركيز الإداري شكل من أشكال المركزية؛ حيث تكون الدولة فيه المسؤولة الوحيدة عن كافة الوظائف والمهام؛ أي أن القيام بأي عمل من طرف وأي جهة مهما كانت قوتها وأهميتها ترجع لسلطات المركزية في الدولة؛ بحيث لا يمكن الخروج عن هذه القاعدة وفي هذه الحالة تكون المركزية مشددة وهو ما أعيب كثيراً عليها لما تخلف من نتائج وآثار سلبية.

¹ شراف عقون، مرجع سابق، ص150.

² عبد الله عبد الغني بسيوني، التنظيم الإداري دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي، الإسكندرية: منشأة المعارف 2004، ص106

³ أيمن طه حسن، مرجع سابق، ص48.

أنواع المركزية :

1- المركزية السياسية : إن أول صورة للمركزية في الدولة عند بدء تكونها هي المركزية السياسية وتتمثل في تركيز الاختصاصات السياسية من مدنية وعسكرية في يد سلطة واحدة داخل الدولة، وهذه الظاهرة الاجتماعية هي ظاهرة طبيعية، إذ تتجه الدولة في أول نشأتها إلى جمع الاختصاصات المبعثرة داخل البلاد والاستئثار بممارستها فتصدر عنها دون غيرها، القرارات النافذة التي تواجه بها الحاجات العامة للسكان وهي تشمل الإقليم الجغرافي للدولة بكامله¹.

وهذا يعني أن جميع المهام السياسية بكافة أنواعها ومستوياتها تعود للسلطة المركزية في الدولة، حيث تعود مهمة التشريع والتنفيذ لصالح الحكومة حصرا دون مشاركة أي طرف خارجي عن الحكومة وهو ما يطلق عليه المركزية الموحدة.

2- المركزية الإدارية: يمكن تعريف المركزية الإدارية على أنها جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو "الدولة" حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية، نستنتج إذن أن المركزية الإدارية تقوم على ركنين أساسيين هما تركيز الوظيفة الإدارية والخضوع للسلطة الرئاسية (السلطة السليمة)².

فالدولة هي الشخص القانوني الوحيد الذي يمارس مهام إدارية عامة وشاملة بمعنى أن الدولة هي وحدها التي تستطيع التدخل في جميع ميادين العمل الإداري، وأن تمارس صلاحيات تشمل الرقعة الجغرافية لكامل الإقليم الوطني ولا أحد سواها من أشخاص القانون العام له مثل هذه الصلاحيات العامة الشاملة، فسواها من أولئك الأشخاص تكون له صلاحياته المحدودة في نطاق جغرافي لا يتعداه إلى نطاق جغرافي آخر، أو تكون له صلاحياته المقتصرة على نوع معين من النشاط لا يتجاوزه إلى نشاط آخر³.

وبذلك تكون المركزية الإدارية احتكار الدولة بسلطاتها المركزية لجميع الوظائف الإدارية في الدولة حيث تعود جميع القرارات الإدارية للهيئة المركزية لدولة.

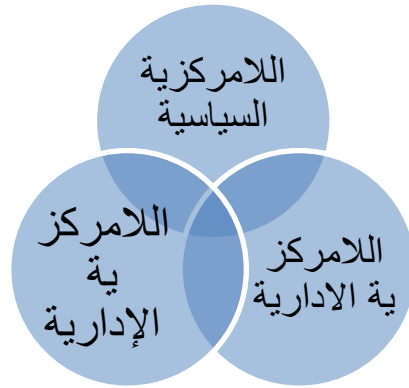
¹ عبد اللطيف قطيش، مرجع سابق، ص184.

² بعلي محمد صغير، القانون الإداري، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013، ص46_47.

³ عبد اللطيف قطيش، مرجع سابق، ص184.

4- المركزية الاقتصادية : يقصد بالمركزية الاقتصادية تمركز كامل الوظائف الاقتصادية للدولة في يد السلطات المركزية للدولة المتمثلة عموما في الحكومة حيث تعنى الحكومة بكافة المهام الاقتصادية "التخطيط الاقتصادي - عمليات الإنتاج - الاستهلاك - الإستيراد والتصدير - التوزيع".

الشكل رقم 3: أنواع المركزية



المصدر: من إنجاز الباحثة

مميزات المركزية:

1- إيجابيات المركزية: تتمثل إيجابيات المركزية عموما فيما يلي :

- ✓ تحقيق الوحدة الوطنية وتعزيز قوتها.
- ✓ تحقيق التناسق والانسجام داخل الدولة.
- ✓ الحفاظ على المصلحة العامة للدولة.
- ✓ ترشيد القرارات.
- ✓ القدرة على القيام ورعاية المشاريع الكبرى.

2- سلبيات المركزية : تتمثل في:

- ✓ تفشي ظاهرة البيروقراطية.
- ✓ إهمال الجانب المحلي الذي يعتبر في الأساس جوهر العملية التنموية.
- ✓ تطور العاصمة المركز عن باقي الأقاليم

المبحث الثاني

ماهية إدارة الأزمات والكوارث.

ظهر في وقت قريب مصطلح جديد في الحقل الإداري وبات يحظى بأهمية كبيرة في المجال الإداري والسياسي وحتى المجال الاقتصادي والاجتماعي لما له من أهمية ودور بارز في القضاء على الاختلالات ومعالجة الأوضاع، هذا المصطلح الذي أصبح يدرس كتخصص وخصصت له معاهد في الكثير من الدول ألا وهو مصطلح إدارة الأزمات والكوارث.

فالعالم يوميا تقريبا ينهض على وقع حدوث أزمة أو كارثة في مكان ما، هذان المصطلحان اللذان أصبحا يشكلان هاجسا للإنسان والإنسانية على حد سواء، ذلك كنتيجة حتمية لما نراه من مخلفات ودمار سواء تعلق بالجانب المادي أو البشري، فالكثيرون يربطون مصطلح الأزمة أو الكارثة بصور الدمار الشنيعة والجثث المرمية، وهناك من يعتقد أن مصطلح الأزمة هو نفسه الكارثة، فهل لهما المعنى نفسه فعلا؟.

هذا ما سنفصل فيه في هذا المبحث حيث سنتطرق إلى تعريف الأزمات، الكوارث، التفرقة بين المصطلحين، بالإضافة إلى تناول مفهوم إدارة الأزمات والكوارث، الغاية من إدارة الأزمات والكوارث والأهداف.

المطلب الأول

مفهوم الأزمات و الكوارث.

1- مفهوم الأزمة:

تعود الأصول الأولى لاستخدام كلمة "أزمة" إلى علم الطب الإغريقي القديم؛ وقد كانت تستخدم للدلالة على وجود نقطة تحول مهمة ووجود لحظة مصيرية في تطور مرض ما، ويترتب على هذه النقطة إما شفاء المريض خلال مدة قصيرة وإما موته¹.

استعمل مصطلح الأزمات في البداية في العصر اليوناني إذ كان يعبر عن التغيرات المفاجئة والسريعة التي تطرأ على الحالة العامة للمريض فتقضي إما إلى الشفاء التام أو إلى التدهور ثم الوفاة، وقد استعمله الأوروبيون لأول مرة خلال القرن السابع عشر في المجال السياسي للدلالة على حدة التوتر الذي ساد العلاقات بين رجال الدولة والكنيسة التي كانت تدافع عن آخر ما تبقى لها من سلطات، ثم استخدم في القرن التاسع عشر للدلالة على المشاكل الخطيرة أو لحظات التحول الفاصلة في تطور العلاقات السلبية والاقتصادية والاجتماعية، ثم استعير هذا المصطلح مرة أخرى في سنوات الثلاثين من القرن العشرين للتعبير عن الكساد في الحرب العالمية الثانية، أما في الخمسينات من القرن نفسه؛ فقد أصبح المصطلح مستخدماً من قبل علماء النفس لوصف حالة التفسخ الاجتماعي والأخلاقي الذي أصاب المجتمعات الصناعية على وجه الخصوص بعد الحرب العالمية الثانية، وفي السبعينات أطلقه الديمغرافيون على الانفجار السكاني، وفي الثمانينات استعاره علماء الاجتماع لوصف الصراعات الاجتماعية التي نشأت عن تنامي مجتمع الرأسمالية².

والأزمة لغويًا بمعنى أزم عض عليه وأزم أزمًا أمسك عن المطعم والمأكّل، أزم الزمان اشتدّ بالقحط والأزمة اسم منه، والمأزم الطريق الضيق بين الجبلين ومنه قيل لموضع الحرب مأزم لضيق المجال وعسر الخلاص³.

كما ورد تعريف الأزمة في قاموس أكسفورد بأن الأزمة هي نقطة التحول في مرض، أو حياة، أو تاريخ... وهي وقت الصعاب والخطر والقلق على المستقبل و أهمية اتّخاذ قرار محدد⁴.

¹ يوسف أحمد أبو فارة، إدارة الأزمات مدخل متكامل، ط1، الأردن: إترء للنشر والتوزيع، 2009، ص21.

² عبد الرزاق الدليمي، العلاقات العامة وإدارة الأزمات، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2015، ص127.

³ سوسن سالم الشيخ، إدارة ومعالجة الأزمات في الإسلام، ط1، مصر: دار النشر للجماعات، 2003، ص13.

⁴ عبد المجيد قدرى، اتصالات الأزمة وإدارة الأزمات، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2008، ص68.

والأزمة هي الضيق والشدة وفي الإنجليزية crisis تعني نقطة التحول إلى الأحسن أو الأسوأ فهي لحظة مصيرية أو زمن مهم وفي معنى آخر هي حالة من الاضطراب في العلاقات التي يهدد بتغيير حاسم فيها بالحدوث، وخلافا للمفهوم السائد للأزمة فهي نقطة تحول ليس بالضرورة أن تتصف بالسوء ولكنها تحمل درجات من المخاطر وعدم التأكد، ويستخدم الصينيون منذ القدم كلمة تعبر عن الأزمة weiji تجعل كلمتين هما الفرصة والخطر، وقد تم استعارة كلمة أزمة في المصطلحات الطبية حيث تفرض أن هناك نظاما عضويا يسير وفق مشروع محدد ويحدث خلا من وقت لآخر وهي الأزمة ويكفي أن تقوم بعملية إصلاح أو ضبط سيرة ليعود إلى النظام العادي¹.

تعرف منى صلاح الدين شريف الأزمة بأنها موقف ينتج عن تغيرات بيئية مولدة للأزمات ويخرج عن إطار العمل المعتاد ويتضمن قدرا من الخطورة والتهديد والمفاجأة، إن لم يكن في الحدود فهو في التوقيت ويتطلب أساليب إدارية مبتكرة وسرعة ودقة رد الفعل ويفرز آثارا مستقبلية تحمل في طياتها فرصا للتحسين والتعلم².

بينما يعرفها جمال حواش بأنها نقطة تحول أو موقف مفاجئ يؤدي إلى أوضاع غير مستقرة، مما يهدد المصالح القومية والبنية الأساسية ويحدث نتائج غير مرغوب فيها، وكل ذلك في وقت قصير ويلزم اتخاذ قرار محدد للمواجهة في وقت تكون فيه الأطراف المعنية غير مستعدة أو غير قادرة على المواجهة.

وتمثل الأزمة حالة لحظة حرجة وحاسمة تتعلق بمصير كيان ما (دولة، مؤسسة، مشروع، إدارة، أسرة) أصيب بها وتشكل صعوبة وتحديا كبيرا أمام متخذ القرار للتصدي لها، وتجعله في حيرة بالغة في أي قرار يتخذه في ظل أجواء غاية في الضبابية وعدم التأكد وقصور المعرفة وتداعي الأسباب بالنتائج بشكل متلاحق مما يزيد من احتمال ظهور تطورات ما قد تحدث بسبب الأزمة ذاتها. فالأزمات التي يتعرض لها الفرد حيث تكون مؤلمة وحادة ومفزعة وتجعل من يدير الأزمة كما يراها الخضير كالطبيب الذي يعالج المريض الذي أصيب بجلطة دماغية حادة، ويهدده خطر الموت وفقدان الحياة، الأمر الذي يتطلب منه تحت ضغط الأزمة من اتخاذ قرار سريع وحاسم وعملي وفي وقت محدود للغاية لإنقاذ حياة المريض ومنع تدهور حالته، فهذا الأمر هو المطلوب من صانع القرار بالعمل على تحقيقه لإدارة الأزمة والمتمثل بتأمين الكيان الذي أصابته الأزمة، حتى لا تتدهور الأحوال فيه، حيث

¹ نواف قطيش، الأمن الوطني وإدارة الأزمات، ط1، الأردن: دار الرياءة للنشر والتوزيع، 2009، ص24.

² تقرير المعهد العالي لعلوم الزكاة، إدارة الأزمات من منظور إداري، السودان: أمانة البحوث والتوقيت والنشر، دس، ص9.

تعم الفوضى والإرباك، ويدخل مرحلة اللاعودة إلى الأوضاع الطبيعية التي كانت عليها الأمور قبل حدوث الأزمة¹.

ويعرفها صلاح الدين فوزي بأنها حالة طارئة ومفاجئة تنذر بخطر يهدد الدولة أو مؤسساتها مما يوجب ضرورة التصدي والمواجهة بقرارات رشيدة وسريعة على الرغم من ضيق الوقت وقلة المعلومات أي في ظل أزمة في الوقت وأزمة في المعلومات المتاحة².

إن أقرب شبيه لتقريب وجهة النظر لماهية الأزمة من حيث المعنى والمفهوم أن الأزمة تشبه في ذاتها الأزمة القلبية المفاجئة والسكتة القلبية الواقعة بالمريض، فهي أزمة وقعت بشكل مفاجئ وفي زمن ضيق وحرص مع عدم وجود الأطباء المختصين لإنقاذ المريض مع وجود الخطر القريب جدا الذي يدهم المريض ويحيط به ويهدده بالموت، ولكن الأزمة اشتدت لأبعد حدودها ففقد المريض الحياة لعدم وجود المختص والطبيب لإنقاذ المريض ولعلاجه من الأزمة الحادة التي نزلت به³.

الأزمة هي خلل عن السير الطبيعي والعادي في دورة الحياة الطبيعية لشيء ما إما في حياة الأفراد أو المؤسسات أو الدول، ينتج عنها في الغالب نتائج غير مرغوب فيها. ويمكن تعريف الأزمات من خلال المجال والاختصاص الذي تحدث فيه حيث يمكن تعريف الأزمة من ناحية إدارية، واقتصادية، واجتماعية، وسياسية:

6-الأزمة من الناحية الإدارية: الأزمة من الناحية الإدارية هي لحظة حرجة وحاسمة تتعلق

بمصير الكيان الإداري الذي أصيب بها، مشكلة بذلك صعوبة أمام متخذ القرار تجعله في حيرة بالغة من أي قرار يتخذ في ظل دائرة مغلقة من عدم التأكد ومصدر المعرفة وتفاقم المعضلات وتداعي كل منها بشكل متلاحق ليزيد من درجة المجهود عن تطورات ما قد يحدث في المستقبل، ففي وجود مثل هذا الوضع تخرج الأمور عن مسارها الطبيعي بشكل مباغت لتعني حالة التناسب الحركي التعجيزية

¹ توفيق محمد حسين الطيراوي، واقع الأزمات والبدائل المقترحة لإدارتها من جهة نظر قادة المؤسسات الأمنية والمدنية في فلسطين، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة التربوية بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2008، ص33.

² علي بن هلهولي الرويلي، الأزمات (تعريفها، أبعادها، أسبابها) الحلقة العلمية الخاصة منسوبي وزارة الخارجية، كلية التدريب، قسم البرامج الخاصة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2011، ص4.

³ محمد سرور، إدارة الأزمات (المشكلات الاقتصادية والمالية والإدارية)، ط1، عمان، دار البداية ناشرون وموزعون، 2012، ص129_130.

في اتخاذ قرارات في جهاز إداري معين، وغالبا ما تظهر هذه الحالة بصيغة ضعف ضمانات تحقيق الهدف وحالة انكماش الوسيلة أو قصورها بالنسبة للقرار قيد التنفيذ¹.

الأزمة في حقيقة الأمر هي انعكاس لموقف وحالة وعملية وقضية يواجهها متخذ القرار في أحد الكيانات الإدارية حيث تتلاحق الأحداث وتتداخل، وتتشابك الأسباب والنتائج وتختلط الأمور وتتعدد وربما يفقد متخذ القرار للوهلة الأولى قدرته على الرؤية عند اصطدامه واحتكاكه بها، أو عند محاولته السيطرة عليها أو على منحنياتها وتوجهاتها، فالأزمة إذن في أول أبعادها العلمية هي لحظة حرجة حاسمة ينبغي أن يفهم أنها تتعلق بمصير الكيان الإداري الذي أصابته وتشكل بذلك صعوبة حادة أمام متخذ القرار تجعله في حيرة بالغة².

هي نوع من التوتر والحيرة لدى المسؤولين داخل المؤسسة ككل كما أنها تؤثر على علاقة المؤسسة بالجمهور والأهداف التي بنيت عليها، بل وقد تؤثر على استمرارية المؤسسة وبقائها³.

7- الأزمات من الناحية الاجتماعية: خلل في أحد عناصر النظام الاجتماعي في مجتمع معين

يظهر هذا الخلل في عدم التوازن الاجتماعي وظهور توتر من الوضع الاجتماعي الجديد.

ويذهب أحمد بدوي بتعريفها على أنها توقف الأحداث المنظمة و المتوقعة و اضطراب العادات

والأعراف مما يستلزم التغيير السريع لإعادة التوازن و لتكوين عادات جديدة أكثر ملائمة.

الأزمة هي توقف الأحداث المنظمة والمتوقعة واضطراب العادات والعرف مما يستلزم التغيير

السريع لإعادة التوازن ولتكوين عادات جديدة أكثر ملائمة⁴.

- الأزمات من الناحية السياسية: هي مفهوم يرتبط بما يحدث بين الدول وأجهزة صنع القرار

القومي، كما تتعلق بمظاهر الصراع الدولي والنزاع بين الحكومات والدول وترتبط أيضا بعنصر التهديد

للمصالح الدولية والأمن القومي للدول⁵.

¹ يوسف حلمي شحادة، نحو منهجية علمية لإدارة الأزمات، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، المجلد 12، العدد الأول 1998، ص98.

² سلام الهدمي ماجد وجاسم محمد، مبادئ إدارة الأزمات "الاستراتيجية والحلول"، عمان، دار زهران للنشر والتوزيع 2007، ص18.

³ السيد السيد، استراتيجيات إدارة الأزمات والكوارث، ط1، القاهرة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2006، ص31.

⁴ السيد عليوة، إدارة الأزمات والكوارث مخاطر العولمة والإرهاب الدولي، ط1، دار الأمن للنشر والتوزيع، 2004، ص13.

⁵ علي بن هلهولي الرويلي، مرجع سابق، ص31.

- **الأزمات الدولية:** يعرف قاموس هيوتنج 1995 الأزمة الدولية بأنها نقطة حاسمة في سير الأمور أو حدث حاسم أو حالة غير مستقرة في العلاقات السياسية والاقتصادية أو العالمية التي يوشك أن يحدث فيها تغير مفاجئ أو حاسم .

إن بروز خلافات وصراعات ومواجهات بين الدول تشكل تحديا حتميا يواجه أصحاب القرار يعد أمرا طبيعيا نظرا لتضارب المصالح في المجتمع الدولي، وتأتي إدارة الأزمات كوسيلة لدرء وتلافي المواجهات العسكرية الوخيمة العواقب، وهي تقنية قوية اعتمدت على سبل تقليدية كالمفاوضات ثم تطورها في العقود الأخيرة لتعتمد طرقا فنية وتقنيات عالية الدقة والمعالجة، والغاية من إدارة الأزمات هو تجنب حدوث مواجهة عسكرية قد لا يتوقعها أطراف النزاع عند بداية الأزمة¹

- **الأزمة من ناحية الاقتصادية:** قد تكون مقاربة للجوانب التنظيمية والإدارية باعتبار أن الخلل في تلك الجوانب يؤثر على النواحي المالية والاقتصادية للمؤسسة وهو ما دفع المؤلفين إلى تعريف الأزمة بأنها الحدث الذي يؤثر بشدة على قدرة المؤسسة المالية ومواصلة نشاطها مما يؤثر على علاقتها بالجمهور والعملاء وكذلك مستوى التأثير على العاملين والنواحي المالية المتعلقة بهم².
اختلال عميق واضطراب حاد في بعض التوازنات مفاجئا الاقتصادية التي يتبعها انهيار في المؤسسات المالية ومؤشرات أدائها، ويمتد ذلك كله إلى القطاعات الأخرى³.

حدث مفاجئ بشكل تتشابه فيه الأسباب بالنتائج و تتلاحق فيه الأحداث لتزيد من درجة المجهول عما يحدث مستقبلا وتشرك متخذي القرارات في حيرة بالغة من أي قرار يتخذونه⁴.
يعرفها محمد عبد الغني حسن هلال بأنها نتيجة نهائية لتراكم مجموعة من التأثيرات أو حدوث خلل مفاجئ، يؤثر على المقومات الرئيسية للنظام وتشكل تهديدا صريحا وواضحا لبقاء المنظمة أو النظام نفسه.

-**الأزمة من الناحية النفسية:** هي موقف ضاغط تكون فيه قوى الفرد أو المنظمة في أدنى حالاتها، وهذا الموقف ينشأ وينمو ويتطور بسرعة كبيرة تتجاوز في الأغلب سرعة القدرات الذاتية أو المنظمة على المواجهة الفاعلة ويتطلب هذا الموقف تدخلا فوريا وسريعا ومنظما من أجل تقليل

¹ عبد الرزاق الدليمي، العلاقات العامة وإدارة الأزمات، مرجع سابق، ص184.

² علي بن هلهولي الرويلي، مرجع سابق، ص31.

³ عاصم عبد الني أحمد البندري، الأزمات الاقتصادية والمعالجات الناجحة في المشاريع الصناعية، الأكاديمية العربية في الدنمرك، 2012، ص9.

⁵ محمد صلاح سالم، إدارة الأزمات والكوارث بين المفهوم النظري والتطبيقي، ط1، القاهرة، عين الدراسة والبحوث، د.س، ص46.

وتخفيف شدة المؤثرات التي تسببت في هذا الموقف كخطوة أولى، وبعد ذلك يجري العمل في مستويات متعددة لإزالة هذا لموقف الضاغط إلى الوضع الطبيعي¹.

مصطلح الأزمة مقابل بعض المصطلحات المشابهة:

1- الحادث: يعبر الحادث عن شيء فجائي غير متوقع تم بشكل سريع وانقضى أثره فور إتمامه، ولا يكون له صفة الامتداد بعد حدوثه الفجائي العنيف بل تتلاشى آثاره مع تلاشي تداعيات الحدث ذاته ولا تستمر، خاصة إذا لم تكن هناك ظروف أخرى دافعة لهذا الاستمرار، في حين أن الأزمة قد تتجم عن الحادث ولكنها لا تمثله فعلا وإنما تكون فقط أحد نتائجه كما أن آثارها ونتائجها كثيرا ما تمتد آثارها لفترة بعد نشوئها والتعامل معها أيضا².

2- المشكلة: تعبر عن الباعث الرئيسي الذي سبب حالة ما من الحالات غير مرغوب فيها وتحتاج عادة إلى جهد منظم للتعامل معها وحلها، وقد تؤدي إلى نشوء أزمة ليست أزمة بذاتها³.

تعبر المشكلة عن الباعث الرئيسي الذي يسبب حالة ما من الحالات غير المرغوب فيها، ومن ثم فالمشكلة قد تكون هي سبب الأزمة التي تمت، ولكنها بالطبع لن تكون هي الأزمة في حد ذاتها فالأزمة عادة ما تكون أحد الظواهر المتفجرة عن المشكلة، والتي تأخذ موقفا حادا شديد الصعوبة والتعقيد غير معروف أو محسوب النتائج ويحتاج التعامل معه إلى قمة السرعة والدقة، في حين أن المشكلة عادة ما تحتاج إلى جهد منظم للوصول إليها والتعامل معها، فالمريض عندما يصاب بحالة ارتفاع كبير في درجة الحرارة أو بألم شديد في جانبه يكون في حالة أزمة تحتاج إلى علاج سريع لتخفيض درجة الحرارة ووقف الألم ثم فحص دقيق للوقوف على أسباب ارتفاع درجة الحرارة أو الألم والتعامل مع هذه الأسباب التي أدت إلى مشكلة المرض، فكل أزمة في حد ذاتها مشكلة تواجه متخذ القرار في الكيان الإداري، ولكن بالطبع ليست كل مشكلة أزمة⁴.

¹ يوسف أحمد أبو فارة، إدارة الأزمات محل متكامل، ط1، عمان، الأردن، إثراء للنشر والتوزيع، 2009، ص25.

² ماجد سلام الهدمي وجاسم محمد، مرجع سابق، ص31.

³ شهرزاد مسعود لمجد، الإعلام وإدارة الأزمات "الإعلام الأمريكي أنموذجاً"، دار اسامة للنشر والتوزيع، 2013، ص54.

⁴ محسن أحمد الخضيرى، إدارة الأزمات (منهج اقتصادي إداري لحل الأزمات على مستوى الاقتصاد القومي والوحدة الاقتصادية)، مكتبة مدبولي، ص62.

3- **التهديد:** حيث يشعر الأطراف المشاركون في الأزمة بأنهم لن يستطيعوا الحصول أو المحافظة على القيم والموارد أو الأهداف التي تتمثل بأهمية بالنسبة لهم، ويتعلق بالتهديد كل من حجم وقيمة الخسارة المحتملة علاوة على احتمال تحقيقها فكلما ازدادت قيمة الخسارة وازداد التهديد¹.

4- **الإدارة بالأزمات:** تقوم على خلق أزمة وهمية يتم من خلالها توجيه قوى الفعل السلوكي والاقتصادي إلى تكرير الأزمة أو إلى سلوك معين بشأنها، وخير مثال على ذلك بعض ما يعمد إليه بعض التجار من أصحاب الموقع الاحتكاري من خلق أزمات في بعض السلع من خلال تخزين هذه السلع وعدم عرضها لتعطيل المستهلك وإشاعة أن هناك أزمة شديدة في إنتاج هذه السلع، مما يدفع المستهلك إلى البحث عنها وشرائها بأكثر من احتياجاته وهنا يقوم التاجر بعرضها سرا لتحقيق أرباح طائلة، ومثل هذا الأسلوب في الحقيقة يكون مدمرا للتاجر وللمنتج لهذه السلع، حيث يعتمد المستهلك إلى البحث عن بديل متوفر قد يكون أفضل كما يدفع هذا الوضع بعض المنتجين الجدد إلى الدخول إلى ميدان إنتاج هذه السلعة بشروط أفضل للمستهلكين...²

وتعني كذلك نشاطا تقوم به الإدارة كرد فعل لما تواجهه من تهديدات وضغوط متولدة عن أزمة وأنه لا توجد خطة واضحة المعالم تضع المستقبل في حسابها وتعد العدة لمواجهة مشكلاته أو منعها قبل وقوعها، لكن تترك الإدارة وتقوم بسلسلة من المجهودات التي غالبا ما تكون كثيفة وشاقة وإن كانت نتائجها غير فعالة حتى تنقضي الأزمة فتعود الإدارة إلى السكون وعدم الحركة مرة أخرى فلا نلمس إذن وجود الإدارة إلا وقت الأزمات فلإدارة بالأزمات إذا هي إدارة ساكنة تتفعل مع الأزمة التي تواجه المؤسسة وتتعامل معها بالشكل العلاجي الذي قد يصيب ويخطئ ومن ثم فهي إدارة وقتية تبدأ مع الأزمة وتنتهي بانتهائها³

وتهدف الإدارة بالأزمات إلى تحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل فيما يلي⁴:

- التغطية على مشاكل وصعوبات قائمة.
- تحقيق السيطرة على الأحداث والخصوم.

¹ سعاد خالدي، دور العلاقات العامة في إدارة الزمات في العالم العربي (أزمة الربيع العربي أنموذجا)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم الإعلام والاتصال، كلية العلوم الإسلامية والعلوم الإنسانية، قسم علوم الإعلام والاتصال، جامعة أحمد بن بلة وهران، الجزائر، 2016_2017، ص45.

² ماجد سلام الهدمي وجاسم محمد، مرجع سابق، ص82.

³ بلال خلف السكارنة، إدارة الأزمات، ط1، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2015، ص39.

⁴ شهرزاد مسعود لمجد، مرجع سابق، ص67.

- توجيه المواقف والآراء، وتحويل الأخطار نحو أو بعيد عن قضية ما.
- التغطية على أزمات مستعصية بإففعال أزمات هامشية.

وغالبا ما تتطلب الإدارة بالأزمات وجود تفوق في القوة لصالح مدير الأزمات لإرغام خصمه على الإذعان والتسليم.

5-الخطر: حدث خطير يهدد أو يحتمل أن يسبب ضررا للحياة¹، كما يعرف بأنه حالة خطيرة أو حدث خطير، أو تهديد أو قد يؤدي إلى إلحاق الضرر بالحياة أو إلحاق أضرار بالممتلكات أو بالبيئة". وتعود كلمة "الخطر" إلى أصلها إلى كلمة "hasard" بالفرنسية القديمة. 'الزهر' بالمعنى العربي 'فرصة' أو 'الحظ'، ويمكن تصنيف الأخطار إلى فئتين عريضتين هما الأخطار الطبيعية والأخطار التي تحدث بسبب الإنسان.

والأخطار الطبيعية هي الأخطار التي تحدث بسبب الظواهر الطبيعية (الأخطار ذات الأصل الجوي أو الجيولوجي أو البيولوجي حتى). ومن الأمثلة على الأخطار الطبيعية الأعاصير، أمواج تسونامي، الزلزال، والثوران البركاني التي تكون حصرا من أصل طبيعي، فالانهيارات الأرضية والفيضانات والجفاف والحرائق هي أخطار اجتماعية - طبيعية لأن أسبابها طبيعية وإنسانية على حد سواء، على سبيل المثال قد يكون سبب الفيضانات بسبب الأمطار الغزيرة الانهيارات الأرضية أو حجب المصارف مع النفايات البشرية .

والمخاطر المتسبب فيها الإنسان هي المخاطر التي هي بسبب الإهمال البشري، وترتبط الأخطار المصنوعة يدويا بالصناعات أو مرافق توليد الطاقة وتشمل الانفجارات أو تسرب النفايات السامة أو التلوث أو فشل السدود أو الحروب أو الصراعات الأهلية وما إلى ذلك².

6-إدارة الخطر: هي عملية اتخاذ القرار لمواجهة أي خطر من الأخطار التي تتعرض لها منشآت الأعمال أو الأفراد ويتم ذلك عن طريق التعرف على مصادر الخطر المختلفة، وتقدير نتائج تلك المسببات مقدما وما قد يترتب على تحققها في صورة حوادث تم اختيار أفضل الأساليب والوسائل إلى منع أو التقليل من الخسائر المادية والمالية المحتملة التي تنتج عن تحقق تلك

¹ KhanHimayatullah, Abaturab Khan .Natural hazards and disaster management in Pakistan, MPRA Paper No. 11052, posted 12. October 2008,p 5.

² NATURALHAZARDSANDDISASTER MANAGEMENTA Supplementary Textbook in Geography for Class XI on UNIT 11 : Natural Hazards and Disasters, FIRST EDITION, Community Centre, Preet Vihar, Delhi,2006,p4.

الحوادث وذلك بأقل تكلفة ممكنة، والجدير بالذكر أن إدارة الخطر معينة بالأخطار البحثية الصافية والتي ينتج عنها خسارة فقط¹.

7- الكارثة: تعرف المنظمة الدولية للحماية المدنية الكارثة بأنها حوادث غير متوقعة ناجمة عن قوى طبيعية أو بسبب فعل الإنسان و يترتب عليها خسائر في الأرواح وتدمير في الممتلكات وتكون ذات تأثير شديد على الاقتصاد الوطني والحياة الاجتماعية وتفق إمكانيات مواجهتها قدرة الموارد الوطنية وتتطلب مساعدة دولية.

أسباب حدوث الأزمات:

هناك العديد من الأسباب التي تكون وراء حدوث الأزمات ولكن نتحدث هنا عن الأزمات التي يكون سببها الإنسان كالأزمات الإدارية والتقنية، الاجتماعية والاقتصادية...

1- سوء الفهم: يمثل سوء الفهم أحد أهم أسباب نشوء الأزمات، بل إن التاريخ العربي يحدثنا عن أحد صحابة أحد رسول الله عليه الصلاة والسلام ذهب لجمع الزكاة من إحدى القبائل، وكان من عادة هذه القبائل أن يخرجوا لاستقبال ضيوفهم وهم يحملون أسلحتهم، فلما رآهم هذا الصحابي وكان بينه وبينهم في الجاهلية ثأراً؛ ظن أنهم خارجون لمحاربتهم فما كان منه إلا أن عاد أدرجه مخبراً الرسول الكريم بأنهم منعوا عنه الزكاة وأنهم خرجوا لمحاربتهم، وكانت الأزمة... استعد الرسول خلالها لمحاربة هذه القبيلة لولا أن أدركه أهله ليخبروه بالحقيقة وانتهت الأزمة، ومن هنا فإن مثل هذه الأزمات رغم شدة عنفها يكون حلها سهلاً بمجرد تبين الحقيقة، وعلى متخذ القرار الإداري أن يتأكد أولاً من أن الأزمة التي يواجهها غير ناشئة عن سوء فهم سواء من جانبه أو من جانب الأطراف الأخرى ذات العلاقة بالأزمة، وينشأ سوء الفهم عادة من خلال جانبين وهما المعلومات المبتورة والتسرع في إصدار القرارات والأحكام².

2- الإشاعات: وهي من أهم مصادر الأزمات بل إن كثيراً من الأزمات غالباً ما تكون مصدرها الوحيد إشاعة أطلقت بشكل معين، ويتم تسخير الإشاعة باستخدام مجموعة حقائق صادقة قد حدثت فعلاً ولملوسة من جانب قطاع كبير من الأفراد، وبالتالي فإن إحاطتها بهالة من البيانات والمعلومات الكاذبة والمضللة وإعلانها في توقيت وإطار وبيئة معينة، ومن خلال استغلال حدث معني يحقق

¹ محمد عريقات حربي، سعيد جمعة عقل، التأمين وإدارة الخطر (النظرية والتطبيق)، ط1، الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، ص25.

² محسن أحمد الخضير، مرجع سابق، ص28.

الأزمة ومن أمثلة هذا النوع من الأزمات، الأزمات التموينية في السلع المختلفة التي يشاع أنها محدودة العرض لسبب أو لآخر أو أن هناك قصورا في نظام توزيعها أو أنه سيجري رفع أسعارها¹.

3- اليأس: يعد اليأس في حد ذاته إحدى الأزمات النفسية والسلوكية التي تشكل شبه خطر داهم على متخذ القرار، وإن كان يجب النظر إلى أن اليأس أيضا أحد بواعث الأزمات وأسبابها ذات الطبيعة الخاصة، والأزمة التي يسببها هذا الباعث هي أزمة إحباط حيث يفقد متخذ القرار الرغبة والدافع على العمل والتطوير والتنمية ويستسلم لتيار العمل الروتيني اليومي، وتتفاقم الأزمة لتصبح حالة اغتراب بين الفرد والكيان الإداري الذي يعمل فيه، وتبلغ قمة الأزمة عندما تحدث حالة انفصام بين مصلحة العامل أو الفرد وبين مصلحة الكيان الإداري الذي يعمل فيه².

4- العوامل التكنولوجية والإنسانية: تركز الكثير من المنظمات على الأسباب التكنولوجية للأزمات دون إعطاء الاهتمام الكافي لدور العوام الإنسانية والتنظيمية ومن الخطر تصميم أجهزة أو نظم تكنولوجية مفترضين أنها ستدار بواسطة أفراد مثاليين فإنه يجب أن تراعى التصميمات حدود القدرات المعرفية والعاطفية للبشر والطرق التي يتفاعلون بها مع المعدات والنظم³.

5- عدم التعلم من الأخطاء والأزمات السابقة: وهو الأمر الذي يجعلنا نعيد نفس الخطأ مما قد يسبب لنا تدهورا في الأوضاع، وحدوث أزمة.

6- لأخطار البشرية: حيث يتضح أن كثيرا من الأزمات يكون سببها الإهمال والتسيب وعدم الإحساس بالمسؤولية وعدم القدرة على إدارة المشروع بكفاءة واقتدار؛ نتيجة لانتشار المحسوبية ومجاملة الرؤساء والتغاضي عن الجودة وانتشار المعيب⁴.

7- ضعف الإمكانيات المادية والبشرية للتعامل مع الأزمات: مما يؤدي إلى تفاقم الأزمات وتحولها إلى كوارث ومضاعفة الخسائر الناجمة⁵.

¹ ماجد سلام الهدمي وجاسم محمد، مرجع سابق، ص 99.

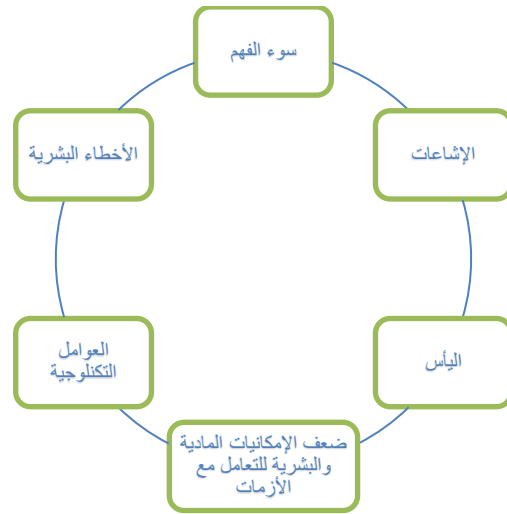
² محسن أحمد الخضير، مرجع سابق، ص 34.

³ علي عبد المجيد قدر، مرجع سابق، ص 102.

⁴ محسن أحمد الخضير، مرجع سابق، ص 100.

⁵ محمود جاد الله، إدارة الأزمات **crisis management**، ط1، الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2010، ص 18.

الشكل رقم(4) : أسباب وقوع الأزمات.



المصدر: من إنجاز الباحثة

خصائص الأزمات: للأزمات سمات عديدة نذكر منها:

- تتسم الأزمة بدرجة عالية من التعقيد والتداخل في العناصر والمسببات ودرجة عالية من التشابك والتناقض بين أصحاب المصالح، وهذا يؤدي إلى تغيرات جوهرية في طبيعة العلاقات القائمة وإلى حدوث علاقات جديدة¹.
- وجود نوع من الضبابية يمنع الرؤية بشكل واضح، وهو ما يتمثل في نقص المعلومات المتوفرة لدى متخذ القرار، وبالتالي عدم قدرته على تحديد أي الاتجاهات يجب أن يسلك².
- عنصر الفجائية حيث أنها في الغالب تكون فجائية وغير مألوفة.
- حدث ضد طبيعة الأشياء (تحول فجائي عن السلوك المعتاد)
- تفرض تحديات لاستخدام الموارد المتاحة تتطلب اهتمام وتصرف عقلائي.
- تنتج عنها حالة رعب وخوف وحيرة وضغوط شديدة.
- تخلف آثار معنوية وأحيانا تتعدى إلى خسائر مادية.
- التشابك والتعقيد.
- فقدان السيطرة: وذلك بخروج الأحداث عن نطاق صاحب القرار وتوقعاته وبالتالي صعوبة التحكم في الأوضاع.

¹ يوسف أحمد أبو فارة، مرجع سابق، ص27.

² ماجد سلام الهدمي وجاسم محمد، مرجع سابق، ص20.

- حالة الذعر: في الغالب ويحدث الأزمات تحدث حالة من الخوف والهلع تتجم عنها نتائج بإمكانها زيادة تأزم الأوضاع.

- تهديد مصالح وأهداف الأفراد والمنظمات.

يحدد لويس كمفورت ثلاث خصائص للأزمة تتمثل فيما يلي¹:

- عامل الشك أو عدم التأكد.

- عامل التفاعل.

- عامل التشابك والتعقيد

أنواع الأزمات:

تصنف الأزمة وفقاً لعدد من المتغيرات كما يلي:

1- من حيث طبيعة الحدوث: درجت معظم الدراسات على تقسيم الأزمات حسب طبيعة

الحدوث إلى قسمين هما²:

- **أزمة بفعل الإنسان:** وهي الأزمات الناشئة عن فعل إنساني مثل (التهديد بالغزو العسكري، عمليات الإرهاب كخطف الطائرات والسفن واحتجاز الرهائن والتفجيرات، الاضطرابات العامة والفتن المختلفة، حوادث تلوث البيئة مثل تسرب الإشعاع أو المواد الكيميائية أو الصناعية إلى الهواء والأرض والماء، الإهمال الذي ينتج عنه انهيار السدود أو انقطاع الكهرباء والماء في المدن الكبرى، الحرائق الكبيرة، حوادث الطائرات والقاطرات وغرق السفن...

- **أزمة طبيعية:** وهي الأزمة التي لا دخل لنشاط إنساني دخل بحدوثها مثل (الزلازل

والبراكين والأعاصير، الفيضانات، الجفاف ونضوب الموارد المائية...)

2- من حيث المستوى³:

- أزمات عالمية: تؤثر على العالم كله مثل الحروب.

¹ عبد الله بن متعب بن كردم، اللجان الأمنية ودورها في إدارة الأزمات (دراسة تطبيقية على اللجان الأمنية الدائمة في المملكة العربية السعودية) بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2005، ص30.

² ماجد عبد المهدي المساعدة، إدارة الأزمات (المداخل، المفاهيم والعمليات)، العراق: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص36.

³ محمود جاد الله، مرجع سابق، ص16.

- أزمات إقليمية: تؤثر على إقليم معين من العالم.
- أزمات محلية: تؤثر على دولة واحدة دون غيرها.
- أزمات تنظيمية: تؤثر على المنظمات داخل الدولة الواحدة.

3- من حيث محور الأزمة:

وفقا لهذا المعيار تصنف الأزمات إلى¹:

- **أزمات مادية:** تدور حول محور موضوعي مادي مثل أزمة الغذاء، أزمة السيولة أزمة انخفاض المبيعات وهي جميعها أزمات تدور حول شيء ملموس يمكن التحقق منه ودراسته والتعامل معه ماديا وطبيعيا بأدوات التعامل المختلفة وقياس مدى توافق أدوات التعامل في إدارة الأزمات بنجاح ومعرفة ذلك بالنتائج المادية المترتبة على هذا التدخل.
- **أزمات معنوية:** تدور حول محور غير موضوعي يرتبط بذاتية الأشخاص المحيطين بالأزمة مثل أزمة الثقة، أزمة المصداقية، أزمة الانتماء وهذه الأزمات جميعها تدور حول محور معنوي شخصي غير ملموس، بمعنى أنه لا يمكن الإمساك به ماديا أو لمسه وإنما التعامل معه يتم من خلال إدراكه المضمون.
- **أزمات تجمع بين المادية والمعنوية:** وهذا النوع من الأزمات كثيرا ما نلمسه في المشكلات الدولية والمحلية مثل أزمة الرهائن، أزمة الاغتراب فلكل منهما جانبان جانب مادي متمثل في الواقع المادي الذي أحدثته الأزمة أو نجمت عنه، والجانب المعنوي الذي تحدثه الأزمة في نفس المحيطين بها، فعلى سبيل المثال؛ فإن أزمة الرهائن يكون جانبها المادي الملموس متمثل في الأفراد الذين تم اختطافهم؛ وكذا في الخسائر المادية التي حدثت نتيجة لذلك، أما الجانب المعنوي فيتمثل في ردود الفعل العنيفة المصاحبة لحادث الاختطاف وما أشاعه الإرهاب من عدم الإحساس بالأمن والخوف من ردود الفعل، بل إن هذا النوع المزدوج من الأزمات يشكل الطابع العام الحديث للأزمة في عصرنا الحاضر حيث يصعب أن تتواجد أزمة ما من دون أن يكون لها آثارها المادية والمعنوية في آن واحد.

4- عنصر تكرار الحدوث:

يصنف أحمد الخضيرى الأزمات من حيث تكرار حدوثها إلى¹:

¹ محسن أحمد الخضيرى، مرجع سابق، ص 86_87.

- أزمات دورية متكررة: ترتبط في حدوثها بأسباب متكررة يسهل توقعها.
- أزمات غير دورية وغير متكررة الحدوث: وهي أزمات فجائية لا يرتبط حدوثها بعوامل دورية متكررة ومن ثمة لا يسهل توقعها.
- 5- من حيث عنصر شدة الخطر:**

حيث تنقسم الأزمات من حيث شدة الخطر إلى²:

- أزمات شديدة الأثر وهي الأزمات التي يصعب التعامل معها.
- أزمات محدودة الأثر وهي الأزمات التي يسهل التعامل معها.
- 6- من حيث نمط الأزمة والمدى الزمني³:**

- الأزمات المفاجئة: هي تلك الأزمات التي تحدث بشكل مفاجئ ولم تكن متوقعة وهذا النوع من الأزمات يكون مفرع عند وقوعه حيث لا يكون هناك وقت كافي للتخطيط في معالجته، ومن أمثلة ذلك تحطيم الطائرات، الحرائق والانفجاريات ويحتاج هذا النوع من الأزمات إلى إدارته والتعامل معه بشكل جماعي قائم على التنبؤ بالأحداث غير المتوقعة وذلك وفقا لطبيعة عمل كل منظمة.
- الأزمات الطارئة ذات المقدمات: هي تلك الأزمات التي لها مقدمات يمكن التعرف عليها مسبقا مما يسمح بإجراء البحوث للتحقق من صدقها والتحدي الذي يواجه العلاقات العامة في هذا النوع من الأزمات.
- الأزمات المستمرة أو المزمنة: هي تلك الأزمات التي تستمر لعدة شهور وربما لسنوات.

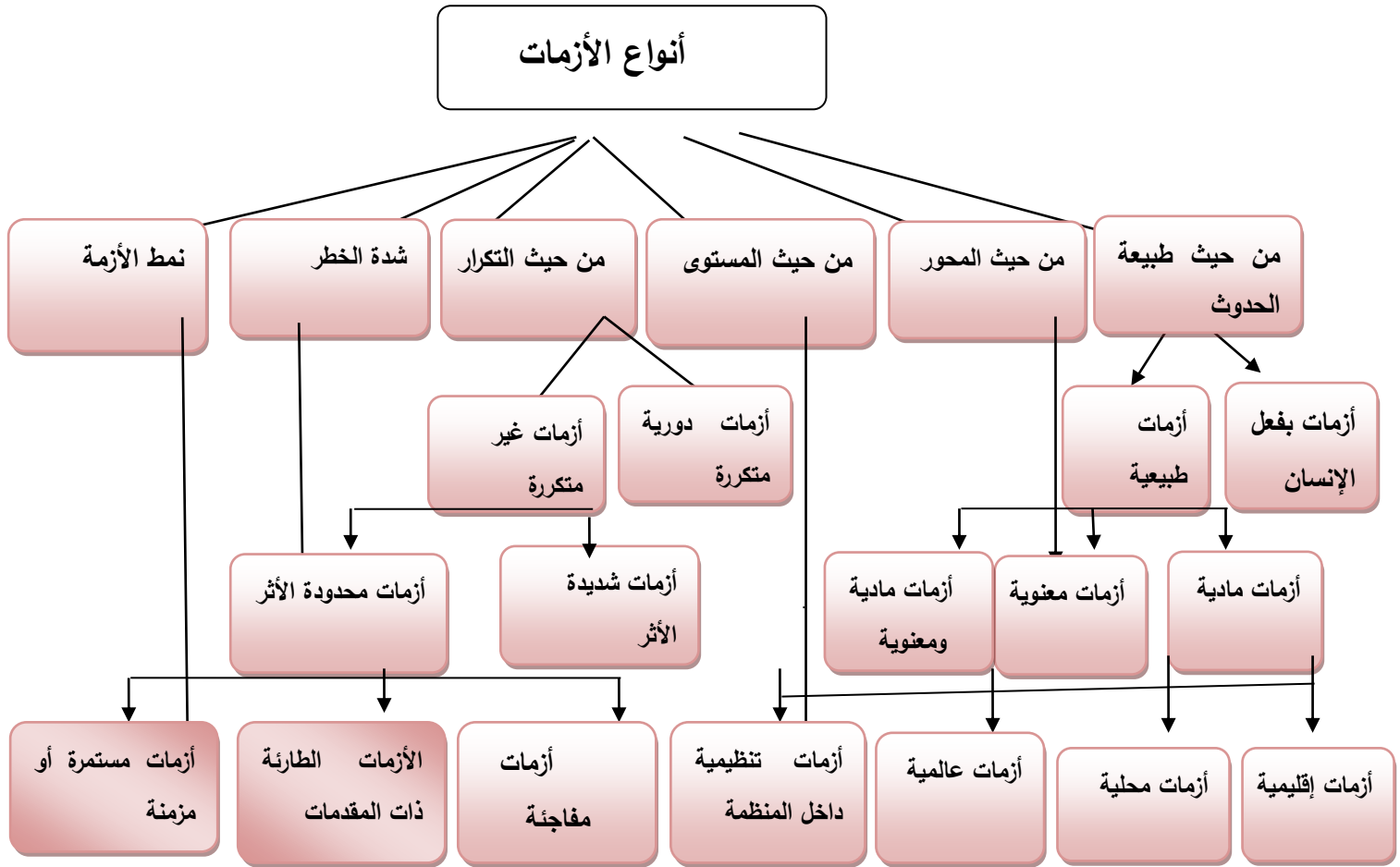
¹ أحمد موسى الزهاني، الأسس النظرية والعلمية لإدارة الكوارث ومدى تطبيقها في إدارة الأزمة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير،

أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1996،

² محمود جاد الله، مرجع سابق، ص15.

³ علي عبد المجيد قدري، مرجع سابق، ص105_106.

الشكل رقم(5): أنواع الأزمات



المصدر: من إنجاز الباحثة

دورة حياة الأزمة:

يقسمها محسن الخضيرى إلى:

- 1- **مرحلة الميلاد:** تبدأ الأزمة في هذه المرحلة في الظهور ويكون محور التعامل هو تنفيس الأزمات وإفقادها من مرتكزات النمو ومن ثم تجميدها والقضاء عليها دون أن تحقق أي أثار أو خسائر أو تصل حدتها إلى درجة التفاقم و الانفجار.
- 2- **مرحلة النمو والاتساع:** تصل الأزمات لهذه المرحلة بعد نموها وتغذيتها بعوامل ومسببات أخرى.
- 3- **مرحلة النضج:** تصل الأزمات إلى أقصى قوتها وعنفها وتصبح السيطرة عليها صعبة وقد لا يكون هناك مفر من الصدام معها ومواجهتها حيث تتسارع وتتلاحق الأحداث وتتفاقم وتتفجر الأزمة وتبدأ في إحداث الأضرار.
- 4- **مرحلة الانحسار والتقلص:** وتكون بفقدان الأزمات القوة الدافعة لها ومن ثم تبدأ في الانحصار و التقلص.
- 5- **مرحلة الاحتقان:** تصل لهذه المرحلة عندما تفقد بشكل شبه كامل قوة الدفع المولدة لها ومن ثم تتلاشى مظاهرها وينتهي الاهتمام بها.
بينما قسمها أحمد جلال عز الدين إلى:
- 1- **مرحلة الحضانة:** وهي التي تمهد لحدوث الأزمة وهذه المرحلة إذا ما تم استيعابها و إدراكها كان التعامل مع الأزمة ميسورا وسهلا حيث يمكن تدبير الاحتياجات المناسبة والقادرة على التعامل معها بكفاءة وفاعلية.
- 2- **مرحلة الاجتياح:** تبدأ الأزمة في هذه المرحلة بالحدوث بداية الأزمة وهي أصعب أوقات التعامل مع الأزمة لأنها تتسم بالشدة و العنف و التوتر والصدفة.
- 3- **مرحلة الاستقرار:** تتبلور فيها أبعاد الأزمة ويتم تطبيق الخطط والاستراتيجيات الخاصة بإدارة الأزمة وفيها تختبر الكفاءة الفعلية لأسلوب إدارة الأزمة.
- 4- **مرحلة الإستعاب:** تبدأ فيها الأزمة في التلاشي وتمتد حتى تنتهي تماما.
- 5- **مرحلة التعويض:** وتتم فيها عملية تقويم أسلوب مواجهة الأزمة وإزالة أثارها وتلاشي حدوثها مستقبلا.

2- مفهوم الكارثة:

تعرف الكارثة بأنها حدث طبيعي أو من صنع الإنسان الذي يسبب الكثير من الآثار السلبية على الناس والسلع والخدمات و / أو البيئة مما يتجاوز قدرة المجتمع على الاستجابة، هذا هو الوضع الذي لا يمكن فيه للمجتمع أن يعالجه وحده، لذلك فالمجتمع يبحث عن المساعدة من الدولة والوكالات الدولية، فهي مأساة تسبب خسائر بشرية ومادية، وتغير الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية. وتضر بالبنى التحتية القائمة¹.

فهي حادثة مفاجئة مأساوية تتميز بأنها²:

- تترك بشدة بالغة حياتنا اليومية وتعطل وتمزق المجتمعات وتوقع العديد من الضحايا والخسائر البشرية والمادية.
- تحطم الموارد المادية.
- تؤدي إلى نوع من المشكلات التي تستمر فترات طويلة.

يدرك المرء حينها أن اصطلاح كارثة هو موقفا يحدث كثيرا من الهدم أو الخسائر المادية وتهدد في الوقت نفسه حياة الإنسان وتكون في تلك الأثناء، القوة البشرية ووسائل أجهزة الحماية " الإنقاذ والإسعاف، والإطفاء" وبالإمكانات المتاحة لها في المنطقة المنكوبة لا تكفي لمواجهة آثار الكارثة إذ تجد الأجهزة الرسمية والشعبية نفسها أمام ضرورة تعبئة القوى البشرية والوسائل اللازمة لإزالة الكارثة بواسطة تدخل مختلف في أنشطتها المضادة وفي أسلوبها ومعداتها³.

يعرفها الكيلاني على أنها نكبة تصيب فئة من السكان بفعل الناس أو بقضاء الله وقدره كالزلازل والمجاعات والفيضانات والحروب مما يتطلب إزالة أثارها بالالتجاء إلى وسائل تقليدية سريعة، كذلك تهتم الحكومات والهيئات بإغاثة منكوبي الكوارث وتتخذ لذلك أجهزة ومؤسسات خاصة⁴.

¹ LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION DANS LA GESTION DES CATASTROPHES, CERISTNEWS Bulletin d'information trimestriel, Cinquième numéro - Mars 2011. p114.

² إبراهيم فواز الجبالي، الاعلام والرأي العام أثناء الأزمات، سوريا: دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، 2011، ص79.

³ نواف قطيش، مرجع سابق، ص123.

⁴ عبد الله حمد عبد الله حميد، التخطيط لمواجهة الكوارث الطبيعية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في مكافحة الجريمة، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، المعهد العالي للعلوم الأمنية، القسم الخاص، 1987، الرياض، ص11.

تعرف الكارثة كذلك على أنها ارتباك خطير في أداء المجتمع المحلي أو المجتمع بسبب خسائر بشرية ومادية واقتصادية أو بيئية على نطاق واسع تتجاوز قدرة المجتمع المحلي أو المجتمع المتضرر على مواجهتها باستخدام موارده الخاصة والكارثة هي متوالية عملية مخاطر، وهي تنشأ عن خليط من الأخطار وظروف قلة المناعة وعدم كفاية القدرة أو التدابير اللازمة لتقليل من الآثار السلبية المحتملة للأخطار¹.

يعرفها عبد الوهاب محمد كامل حدث مروع يصيب قطاعا من المجتمع أو المجتمع بأكمله بمخاطر شديدة، وخسائر مادية وبشرية، ويؤدي إلى ارتباك وخلل وعجز في التنظيمات الاجتماعية في سرعة الإعداد للمواجهة، وتعم الفوضى في الأداء وتضارب في الأدوار على مختلف المستويات.

تعرف الكارثة كذلك عند بعض الباحثين من منظورين: دولي ومحلي²:

- **الكارثة من منظور دولي:** ينظر البعض للكارثة من منظور دولي في إطار مفهوم استراتيجي عسكري بين قوى متصارعة غالبا ما تكون حكومات أو دول، فتعرف الكارثة على أنها تدهور خطير في العلاقات بين دولتين أو أكثر مما يجعل لدى صناعات القرار إدراكا وتصورا لتهديد خارجي للأهداف والأطر الرئيسية لسياساتهم الخارجية مما يزيد من احتمالات التورط في أعمال العداء العسكري والاستعداد له كما يزيد من تعقيدات هذا الموقف ضغوط الوقت المتاح للاستجابة لهذا التهديد أو الرد عليه في صور مضادة.

- **الكارثة من منظور محلي:** هي حدث فجائي يقع نتيجة لظاهرة قدرية مصدرها الطبيعة في صور مختلفة مثل الزلازل والبراكين والفيضانات والسيول أو قد تقع نتيجة السلوك الإداري للإنسان أي كان شكل هذا السلوك سواء كان عمدا أو إهمالا مثل الحروب وأعمال التخريب والحرائق وأنماط التسليح الحديثة للحروب وينتج عنه تهديد وينتج عنه تهديد للمصلحة القومية الأمر الذي يستدعي ضرورة مواجهته خلال فترة زمنية محددة في إطار الإمكانيات المتاحة غير الكافية لعملية المواجهة بالنسبة للجهة المختصة مما يترتب عليه من نتائج سلبية خطيرة تحتم تدخل وتعاون الأجهزة المعنية في الدولة لمواجهتها.

¹ التأهب للكوارث تحقيقا للاستجابة الفعالة، مجموعة الإرشادات والمؤشرات لتنفيذ الأولوية الخامسة في إطار عمل هيونغو، إطار عمل هيونغو 2005_2015 بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث، الأمم المتحدة نيويورك وجنيف، 2008.

² عبد الله حمد عبد الله حميد، مرجع سابق، ص17_18.

بعض المصطلحات المرتبطة بمصطلح الكارثة:

- 1- مخاطر الكوارث: مخاطر الكوارث خسائر الكوارث المحتملة، في الحياة، والصحة، والحالة، وسبل العيش، والأصول والخدمات، والتي يمكن أن يحدث لمجتمع معين¹ الأخطار الكبرى هي التهديدات التي تمس الإنسان ومحيطه تهدد وجوده ومصالحه.
- 2- التأهب: هي القدرات والمعارف التي قامت بتنميتها الحكومات أو منظمات الاستجابة الفنية أو المحتملة أو الشبكة أو الحالية والاستجابة لها بصورة فعالة².
- 3- الإغاثة: توفير المساعدة أو التدخل أثناء حالة من حالات الكوارث أو بعدها مباشرة لتلبية لحفظ الحياة واحتياجات الكفاف السياسية للسكان المتضررين وقد يتم ذلك بشكل فوري أو في الأجل القصير أو لمدة طويلة (الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث).

الفرق بين الأزمة والكارثة:

البعض يعتبر أن لحظة الأزمة يمكن وصفها بأنها ميزة التفريق بين حالات الطوارئ والكوارث فهناك خطر يمكن أن يؤدي إلى أزمة والتي بدورها يمكن أن تصبح كارثة³.
فالكثير من الأشخاص لا يفرقون بين مصطلح أزمة و كارثة لذلك سنقوم فيما يلي بعرض الفرق بين المصطلحين.

جدول يوضح الفرق بين مصطلح الأزمة والكارثة

الجدول رقم 2: الفرق بين مصطلح الأزمة والكارثة

عامل التمييز	الأزمة	الكارثة
التنبؤ	- إمكانية التنبؤ بها	- بعيدة عن دائرة التوقعات الدقيقة إنها تحدث غالبا فجأة
سبب الحدوث	- غالبا ما يكون	- الغالب هو أن تكون الكوارث

¹2009UNISDRTerminologyonDisasterRiskReduction, united nations international, 2009, p10.

²التأهب للكوارث تحقيقا للاستجابة الفعالة، مجموعة الإرشادات والمؤشرات لتنفيذ الأولوية الخامسة في إطار عمل هيوغو، إطار عمل هيوغو 2005-2015 بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث، مرجع سابق، ص4.

³borodzicz Edward.RISK, kriss and Security manageme, John wiley –sons, Ltd, ENGLAND 2005,p74.

<p>العوامل الطبيعية مع وجود بعض الكوارث التي يكون الإنسان سبب في حدوثها مثل الكوارث التي تنجم عن الحروب مثل الكوارث البيئية....</p>	<p>الإنسان هو السبب الرئيسي في حدوث الأزمات</p>	
<p>- الخسائر التي تخلفها الكوارث مادية وبشرية بشكل كبير</p>	<p>- الخسائر التي تخلفها الأزمات تكون غالبا مادية ولكن قد تخلف خسائر في الأرواح لكن قليلة.</p>	<p>الخسائر</p>
<p>تحتاج جل الكوارث إلى وقت طويل لمعالجتها والتخلص من آثارها.</p>	<p>في الغالب الأزمات تكون معالجتها تكون في فترات زمنية قصيرة نوعا ما.</p>	<p>الزمن</p>
<p>معظم الكوارث تكون ذات طبيعة لا للإنسان في حدوثها</p>	<p>الأزمات عادة ما تكون إنسانية طبيعية كالإقتصادية، الاجتماعية</p>	<p>النوع</p>
<p>تتميز الكوارث بالقوة والشمولية حيث يكون تأثيرها على مناطق واسعة تتعدى إقليم الدولة الواحدة في بعض الحالات مثل الجفاف، آثار الحروب...</p>	<p>تتحصر الأزمات في الغالب في مناطق او قطاعات محددة.</p>	<p>الانتشار</p>

الجدول رقم 2: الفرق بين الأزمة والكارثة

المصدر: من إنجاز الباحثة اعتمادا على ما قدم سابقا.

رغم الفروق الموجودة بين مصطلح أزمة و مصطلح كارثة إلا أن بينهما تشابهكما يمثله المخطط

التالي:

الشكل رقم (6): أوجه التشابه بين مصطلح أزمة و كارثة



المصدر: من إعداد الباحثة

أنواع الكوارث:

تقسم الكوارث عادة إلى نوعين كوارث طبيعية و كوارث من صنع الإنسان¹:

1- كوارث طبيعية: وهي فجائية تحدث نتيجة للعوامل التالية:

- عوامل بيولوجية: مثل الأوبئة، الحشرات، ...
- عوامل مناخية وجيولوجية: مثل الزلازل، البراكين، الفيضانات، السيول والأعاصير البحرية، الانهيارات الثلجية، الجفاف، التصحر، حرائق الغابات...
- عوامل كونية: مثل سقوط الشهب، النيازك، الإشعاع الكوني... كوارث من صنع الإنسان وهي نوعان:

¹ عبد المحمود عباس أبو شامة، مواجهة الكوارث غير التقليدية، ط1، الرياض، جامعة نايف للعلوم الأمنية 2009، ص19_20.

أ- الكوارث الإرادية والمخططة: مثل الحروب، الإرهاب، جرائم التخريب على المستويين القومي والدولي، أسلحة الدمار الشامل...

ب- الكوارث غير الإرادية: وهي الكوارث التي تحدث نتيجة خطأ أو إهمال في قيام الإنسان بأنشطة مختلفة أو نتيجة لتدخل عوامل طبيعية أخرى مثل كوارث حوادث المرور والنقل الجوي والبري، البحري، الحرائق، التلوث الإشعاعي والضوئي والبصري والضوضائي وتلوث الهواء والتربة والكوارث التي تحدث نتيجة التقدم التكنولوجي مثل: الطاقة النووية وأبحاث الفضاء...

كذلك يمكن تصنيف الكوارث وفق معايير معينة كما يلي:

❖ **وفق معيار السبب:** ويمكن تقسيمها إلى ما يلي:

1- كوارث طبيعية: تكون قضاء وقدر ولا دخل في أغلب الأحوال للإنسان في حدوثها ومن هذه الكوارث والزلازل، والبراكين،... الخ.

2- كوارث تقنية: ناتجة عن ممارسة الإنسان لنشاطات مختلفة ويكون الإنسان سبب في حدوثها مثل الحرائق... الخ.

3- كوارث طبيعية وتقنية: تحدث بسبب تضامن ظاهرة طبيعية مع عامل إنساني مثل حدوث الفيضانات له سبب طبيعي وهو هطول الأمطار بالإضافة سبب إنساني وهو خلل في البناء أو في شبكات الصرف... الخ.

❖ **وفقا لنوع التأثير:**

1- كوارث مادية التأثير: يكون تأثيرها مادي ملموس يمكن إحصائه وعده في الممتلكات و الخسائر البشرية... الخ.

2- كوارث ذات تأثير معنوي: تكون مخلفاتها نفسية.

3- كوارث مادية ومعنوية التأثير: حيث يكون لها تأثير مادي زائد تأثير نفسي.

4- في الغالب تكون الكوارث مادية ونفسية التأثير.

❖ **تصنيف الكوارث من حيث إمكانية التنبؤ بحدوثها:**

1- كوارث فجائية: وتكون فجائية مباغته دون مقدمات أو إنذارات مبكرة.

2- كوارث متوقعة: وتكون مسبقة بدلائل و إنذارات قبل وقوعها مثل الفيضانات، الأعاصير إلى أن نسبة التوقع دائما نسبية مرهونة بضيق الوقت.

❖ **تصنيف الكوارث وفقا لمدة حدوثها:**

1- كوارث قصيرة الأمد أو الحدوث: مثل الزلازل.

2- كوارث طويلة الأمد: مثل التصحر - التلوث البيئي.

خصائص الكوارث: تتميز الكوارث عموما بـ:

1- **المفاجأة:** تعتبر أكثر الخصائص تمييزا للكوارث، حيث أن معظم الكوارث تكون فجائية دون

إنذارات سابقة، وبالتالي فهي تدهم الإنسان وتضعه تحت ضغط وتوتر كبير، غير أن ذلك

يعني أن كل الكوارث تكون فجائية فبعض تكون لها تمهيدات مثل الزلازل التي تسبقها

مؤشرات لكن ضعف التنبؤ وسوء التقدير يجعلها مدمرة للأفراد.

2- **التأثيرات والمخلفات النفسية:** تخلف الكوارث لدى الأفراد عموما وفريق إدارة الكوارث

خصوصا درجة عالية من التوتر والاضطرابات النفسية.

3- **الغموض ونقص المعلومات:** نتيجة للتشابك والتعقد الذي تنتجه الكارثة وهو ما يؤدي إلى

نقص المعلومات الكافية، الأمر الذي يصعب على متخذ القرار اتخاذ القرار اللازم نتيجة

للضبابية ونقص المعلومات الضرورية.

4- **الخسائر المادية والبشرية الكبيرة:** نتيجة لشدة الكارثة وفجائيتها وكذلك نتيجة لسرعة تتابع

الأحداث، وهو ما يؤدي إلى حدوث خسائر مادية كبيرة في المنشآت ومختلف الهياكل

القاعدية، بالإضافة إلى الخسائر التي تمس العنصر البشري خاصة في حالات الكوارث

الطبيعية كالزلازل، والبراكين، والفيضانات.

5- **نقص الإمكانيات اللازمة لإدارة الكارثة:** تحتاج الكوارث إلى إمكانيات مادية بشرية وتقنية

كبيرة وهو الأمر الذي تعجز عن تلبية الكثير من الدول خاصة الدول المتخلفة مما يلزمها

بطلب المساعدة من الدول المجاورة والمنظمات الأممية.

المطلب الثاني

إدارة الأزمات والكوارث: النشأة، التطور، الأهداف، المراحل.

1- مفهوم إدارة الأزمات والكوارث.

-تعريف إدارة الأزمات: إدارة الأزمات هي علم وفن وهذه الإدارة تتعلق بإدارة توازنات القوى ومتابعتها ورصد اتجاهاتها وحركتها وإدارة الأزمات هي علم وفن يتعلق بدراسة وتحليله، وهي علم وفن التكيف مع المتغيرات البيئية المحيطة والتفاعل مع الثوابت والموارد وقوى الفعل ورد الفعل في كل المجالات وعلى جميع الأنشطة¹.

يعرف محسن الخضير بإدارة الأزمات بأنها كيفية التغلب عليها بالأدوات وهي إدارة للأزمة ذاتها للتحكم في ضغطها وفي مسارها واتجاهاتها وهي إدارة علمية تقوم على البحث والحصول على المعرفة واستخدام البيانات والمعلومات المناسبة كأساس للقرار المناسب وهي إدارة تقوم على التخطيط والتوجيه والرقابة والبعد عن الارتجالية والعشوائية وانفعالات اللحظة .

وتعرف إدارة الأزمات كذلك على أنها منهجية التعامل مع الأزمات في ضوء الاستعدادات والمعرفة والوعي والإدراك والإمكانيات المتوفرة والمهارات وأنماط الإدارة السائدة².

مهما تعددت النظرات إلى مفهوم إدارة الأزمة يبقى هذا المفهوم عبارة عن تقنية أو أسلوب معين يستخدم عند مواجهة الحالات الطارئة، والتعامل مع الأزمات التي لا بد من مواجهتها والتخطيط لأسلوب المواجهة بشكل بناء على الافتراضات المبنية على المعلومات التي تنبئ بحدوث مثل هذه الأزمات، مما يساعد صانعي القرار والأجهزة الأمنية ذات العلاقة باستشعار الأزمة قبل وقوعها، ووضع الإجراءات اللازمة لمنع حدوثها إذا أمكن أو إمكانية تفاديها أو تلطيف حدوثها ومواجهتها عندما يتطلب الأمر ذلك³.

تعريف إدارة الكارثة: هي عملية هامة وديناميكية ومستمرة تشمل الأعمال الإدارية الاعتيادية كالتخطيط، والتنظيم، والقوى البشرية والمادية، والقيادة والسيطرة وتشمل كذلك مؤسسات عديدة تعمل مع بعضها البعض للوقاية والاستعداد والاستجابة للكارثة ومعالجة نواتجها، لذا فإن إدارة

¹ يوسف أحمد أبو فارة، مرجع سابق، ص59.

² زيد منير عيوي، إدارة الأزمات، ط1، عمان، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، 2006، ص20.

³ نواف قطيش نواف، مرجع سابق، ص35.

الكارثة تعرف على أنها علم تطبيقي يبحث بالمراقبة والتحليل بالكوارث بهدف تحسين الإجراءات المتعلقة بالوقاية والاستعداد ومواجهتها ومعالجة آثارها وبعبارة أخرى ويمكن تعريف إدارة الكارثة بموجب القانون الخاص بها على أنها إدارة مشاركة الجهات المعنية بالتعامل مع الكوارث لتحسين الإجراءات المتعلقة بالوقاية منها والاستعداد لها ومواجهتها ومعالجة آثارها¹.

كما يمكن عدّ إدارة الكوارث بأنها الانضباط في وضع استراتيجيات للحد من آثار الكوارث وتقديم المساعدة للسكان المتضررين. فالاستجابة للكوارث الطبيعية أو التي من صنع الإنسان في الوقت المناسب وبطريقة فعالة يمكن أن تقلل من الوفيات والإصابات، وأن تحوي على كوارث ثانوية أو تمنعها، وأن تقلل من الخسائر الاقتصادية والاضطرابات الاجتماعية. وتشمل إدارة الكوارث جهود التخفيف والتأهب والاستجابة والإنعاش المتخذة للحد من آثار الكارثة².

بينما يعرف "كاسبيرسون وبيجاوكا" إدارة الكوارث بأنها نشاط هادف يقوم به المجتمع لتفهم طبيعة المخاطر المماثلة لكي يحدد ما ينبغي عمله واتخاذ وتنفيذ التدابير للتحكم في مواجهة الكوارث و تخفيف حدة و آثار ما يترتب عليها، إن هذا النشاط الهادف يتصل بوظيفتين مهمتين وهما (الإدراك والتحكم) والإدراك يبني على استقاء المعلومات لتحديد حجم المشكلة أو الخطر والاستكشاف للمواجهة وتقييم الموقف عند نهاية الكارثة لتحديد قدر النجاح الذي تحقق أما التحكم فيتصل بتصميم وتنفيذ التدابير الهادفة لدرء أو تخفيف حدة الخطر وما يترتب عليه من آثار³.

نفهم من هذا التعريف أن إدارة الأزمات والكوارث هي عملية مقصودة، منظمة، محكمة بقوانين هدفها إدراك الأخطار منذ نشوئها واكتشافها إلى غاية مواجهتها ومدى القدرة على التحكم فيها، وبالتالي مدى نجاحها.

كما أن إدارة الكوارث تبنى على اعتبارين أساسيين هما⁴:

¹ مراجعة القوانين والتشريعات النافذة ذات العلاقة بالكوارث وإدارتها ضمن منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، مشروع دعم بناء القدرات الوطنية للتقليل من أثر الخطر الزلزالي لمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، الأردن: أيلول 2009، ص 18.

² LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION DANS LA GESTION DES CATASTROPHES.op.cit, p16.

³ أحمد موسى الزهاني، مرجع سابق، ص8

⁴ أبو شامة عبد المحمود عباس، مرجع سابق، ص44.

- درء أخطار الكوارث بإزالة مسبباتها أو بإعداد التدابير اللازمة للحد أو تقليص آثار الكوارث المتنبأ بحدوثها.

- تصميم النسق التنظيمي الفعال الذي يمكن من التحكم لمواجهة الكارثة عند حدوثها وتقليص أضرارها، والعمل على إعادة التوازن لحالته الطبيعية بعد انتهاء الكارثة.

2- نشأة وتطور علم إدارة الأزمات والكوارث:

يعد علم إدارة الأزمات والكوارث أحد العلوم الإنسانية التي ازدادت أهميتها في العصر الحديث نظرا للأهمية التي تشكله الأزمات والكوارث في التأثير في واقعنا، ولأجل مواجهة المواقف المتجددة التي تحمل في طياتها مخاطر لا حدود لها نتيجة للأزمات والكوارث المتفجرة والتطورات التقنية والتحوللات الاجتماعية المختلفة، فالعالم اليوم أمام كم هائل من التهديدات التي يصعب توصيفها بدقة، فالأزمات والكوارث تواجه إنسان هذا العصر وتكرر كل يوم، هذا الكم من الأزمات والكوارث يدفعنا إلى الاقتناع بأن العالم يعيش عصر الأزمات والكوارث حيث تأتي الأزمات والكوارث لتهدد الاستقرار البشري وتفرض نفسها كأحد التحديات أمام متخذ القرار على أعلى المستويات وذلك من صيانة وحماية الحياة البشرية ومن منطلق التغلب على التهديدات سواء كانت أزمة أو كارثة عن طريق حسن إدارتها¹.

وهو يعدّ أحد أهم العلوم التي ازدادت أهميته في عصرنا الحالي فقد بدأ التركيز الأكاديمي على إدارة الكوارث والأزمات وهو علم مؤسس كغيره من العلوم على مجموعة من الأسس والمبادئ العلمية والمفاهيم الخاصة بما يجعله علما مختلفا في أساليبه وتطبيقاته عن العلوم الإدارية الأخرى، حيث إن هذا العلم يهدف إلى التحكم في أحداث مفاجئة ومتفاقمة والتعامل معها ومواجهة آثارها ونتائجها، وهو علم يقوم على الدراسة والبحث والمعرفة والتجارب المستعارة والتخطيط واستخدام المعلومات كأساس للقرار الصائب وتعمل إدارة الأزمات من خلال هدف تلقائي وهو التعامل الفوري مع الأحداث لوقف تصاعدها وتحجيمها وتحطيم مقومات تعاضمها، وأي روافد جديدة قد تكتسبها أثناء قوة اندفاعها ويعد موضوع إدارة الأزمات أحد أهم مواضيع الإدارة في العصر الحديث كما أن تعبير إدارة الأزمات يثير كثيرا من الجدل

¹عاصم عبد النبي أحمد البندري، الأزمات الاقتصادية والمعالجات الناجحة في المشاريع الصناعية، ج1، الدنمرك: الأكاديمية العربية في

الدنمرك، 2012، ص2.

سواء من ناحية تطبيقية أو من ناحية جدواه، لكن الواقع العملي أثبت أهمية اللجوء إلى هذا الأسلوب نتيجة لتطور ظروف الحياة وتعدد مجالاتها¹.

❖ **أزمة الصواريخ الكوبية وتأصيل إدارة الأزمات والكوارث:** يقول "هنري كيسنجر" إن التاريخ هو ذلك المنجم الزاخر بالحكمة الذي نجد فيه المفاتيح الذهبية لحل مشاكل عصرنا، شريطة أن نعرف أين نضرب معولنا، لقد وجدت إدارة الأزمات في الممارسة منذ عصور موعلة في القدم وكانت مظهرا من مظاهر التعامل الإنساني مع المواقف الطارئة أو الحرجة؛ التي واجهها الإنسان منذ أن جوبه بتحدي الطبيعة وغيره من البشر ولم تكن تعرف بطبيعة الحال باسم إدارة الأزمات وإنما تحت مسميات أخرى مثل الحنكة الدبلوماسية أو البراعة أو حسن الإدارة، وكانت هذه الممارسة هي المحك الحقيقي لقدرة الإنسان على مواجهة الأزمات والتعامل مع المواقف الحرجة؛ بما تفجره من طاقات إبداعية وتستنزف قدراته على الابتكار؛ فلقد كانت إدارة الأزمات إحدى أساليب إدارة العلاقات الإنسانية على مستوياتها المختلفة منذ فجر التاريخ، وكانت أزمة الصواريخ الكوبية عام 1962 باعتبارها النموذج الناجح لإدارة الأزمات هي إشارة البدء لانطلاق الجهد الأكاديمي نحو تأصيل مبادئ إدارة الأزمات وبها يؤرخ تاريخ دخول هذا المصطلح إلى قاموس العلاقات الدولية وذلك عندما أطلق روبرت ماكنامار وزير الدفاع الأمريكي في إدارة الرئيس كينيدي جملته الشهيرة "لم يعد هناك بعد الآن مجال للحديث عن الاستراتيجية وإنما عن إدارة الأزمات فقط"².

حيث يرى البعض أن أزمة الصواريخ الكوبية كانت بداية لانطلاق الجهد الأكاديمي نحو تأصيل مبادئ إدارة الأزمات وأن انتهاء الحرب الباردة والنظام العالمي أحادي القطبية بداية لتغير وتطور هذه المبادئ وكانت حرب الخليج الثانية 1991 بداية لاستخدام استراتيجية إدارة الأزمات الدولية على نطاق واسع، ورغم أن التأصيل النظري لإدارة الأزمات لم يبدأ كما يرى الكثير من الباحثين إلا بعد أزمة الصواريخ الكوبية عام 1962 إلا أن الممارسة العملية والفعالية قد سبقت ذلك بكثير³.

في حين نجد أبحاث الكوارث الحديثة في العالم الغربي نشأت في دراسة صامويل برينس عام 1917 للدكتوراه عن هاليفاكس، كندا، انفجار سفينة الذخائر وتأثيرها على المجتمع المحلي (الأمير 1920). وفي السنوات الـ 85 التي تلت ذلك، تطور هذا المجال ليصبح مجالاً راسخاً ومنتظماً من

¹ تقرير المعهد العالي لعلوم الزكاة، إدارة الأزمات من منظور إداري، مرجع سابق، ص3.

² عاصم عبد النبي أحمد البندري، مرجع سابق، ص2_3.

³ علي عبد المجيد قدر، مرجع سابق، ص131.

البحوث التي أجراها في المقام الأول أكاديميون جامعيون تعلموا بشكل متزايد في العقد الماضي العمل والتواصل مع واضعي السياسات والممارسين. كما تعلم علماء الكوارث أن يتعايشوا مع باحثين خارج نطاق تخصصهم إلى درجة أن المناهج المتعددة التخصصات والتطبيقية في مجال البحوث قد أنتجت "مجتمع المخاطر"¹.

3- مراحل ادارة الأزمات والكوارث:

هناك العديد من التقسيمات التي خصت مراحل إدارة الأزمات والكوارث، فالبعض يقسمها إلى خمسة مراحل، ويقسمها البعض الآخر إلى أربعة، وعموماً يمكن ذكر مراحل إدارة الأزمات والكوارث كما يلي²:

1- مرحلة تخفيف الأزمة: ويتم فيها إدارة مختلف الأنشطة بالشكل الذي يقلل من احتمالات حدوثها وذلك من خلال تحديد نوعية المخاطر وظروف المنظمة الداخلية والخارجية والتنبؤ بالأخطار.

2- مرحلة الاستعداد: ويتم فيها التحضير والاستعداد لكل الاحتمالات التي أسفرت عنها المرحلة الأولى ويكون الاستعداد بوضع خطة متكاملة لمجابهة الأزمة وتحديد المتطلبات المادية والبشرية.

3- المجابهة: وهي المرحلة الحاسمة والرئيسية في إدارة الأزمات حيث يتوقف عليها حجم الخسائر التي ستلحق بالمؤسسة من جراء الأزمة.

4- إعادة التوازن: وتهدف إلى إعادة الوضع الطبيعي للمؤسسة والذي كانت عليه قبل الأزمة وهذا يستغرق وقتاً ليس بالقصير لذلك يجب وضع خطة طويلة الأجل نسبياً حسب إدارة الأزمة.

5- التعلم: وهي المرحلة الأخيرة وتتضمن دراسات هامة تتعلمها المنظمة.

تتمثل مراحل إدارة الأزمات بإختصار في المراحل التالية:

المرحلة الأولى اكتشاف إشارات الإنذار (ما قبل وقوع الأزمة):

وتأتي قبل وقوع الأزمة حيث تطلق بعض إشارات الإنذار المبكر التي تنبئ وتندر بحدوث خلل أو أمر غير طبيعي فالأزمة عادة ما تكون مسبقة بمنذرات أو إشارات، تمثل هذه المرحلة مرحلة هامة

¹ Ronald W. Perry, E.L. Quarantelli, **WHAT IS A DISASTER?New Answers to Old Questions**, International Research Committee on Disasters, United States of America, 2005, K p65.

²حامد الحد راوي، أسباب نشوء الأزمات وإدارتها (دراسة استطلاعية لأراء عينة من أعضاء مجلس النواب العراقي)، مجلة الكوفة، العدد5، ص202_201.

وحاسمة فإن استطاعت الأجهزة المعنية رصد هذه الإنذارات والإشارات وتعاملت معها بالطريقة الصحيحة فإنها تجنب الدولة أزمة ولذلك فإنه على الدولة تطوير نظم المعلومات والاتصالات ورصد الإنذارات وذلك لاكتشاف هذه الإشارات خاصة أنها ستبدأ بسيطة ثم تتزايد فإذا نجحت الإدارة في اكتشاف إشارات الإنذار تكون لها القدرة على توفير الاستعدادات اللازمة للتعامل مع الأزمة بحسب نوعها وشدتها وتأثيرها وبالتالي القدرة على احتواء الأزمة قبل بدايتها والوقاية من حدوثها.

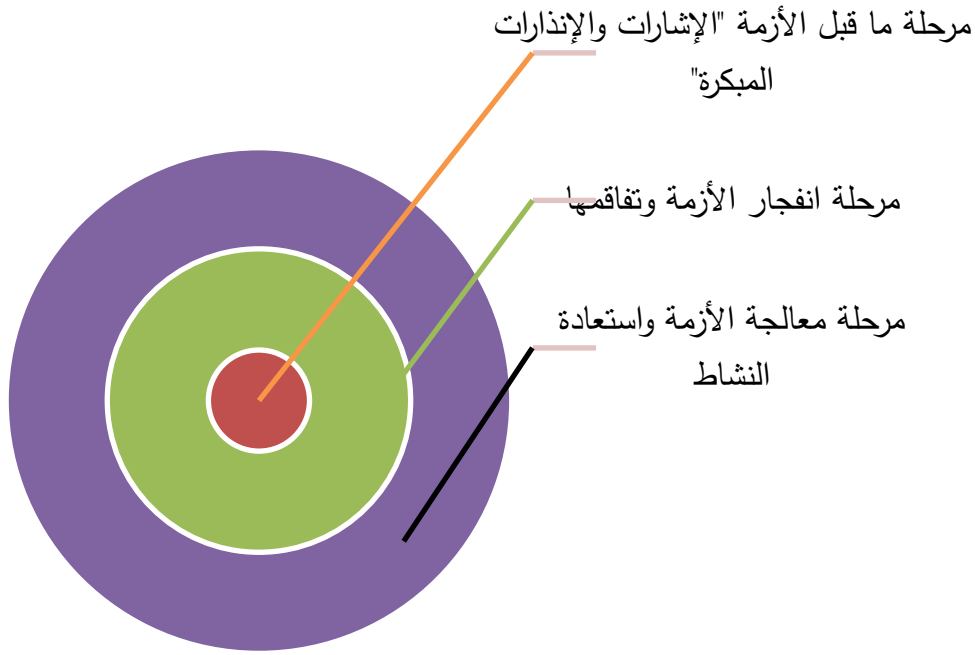
المرحلة الثانية الاصطدام ووقوع الأزمة (التعامل معها):

وهي المرحلة التي تقع فيها الأزمة أي مرحلة الانفجار فعلا بتالي ضرورة التعامل معها والحد من تفاقمها ومحاولة تقليل آثارها قدر الإمكان، وكل هذا يعتمد على ما مدى جاهزية الدولة "الأجهزة المعنية" بإدارة الأزمة لتعامل مع هذا النوع من الأزمات؛ أي أن تكون دائما هناك دراسات وخطط موضوعة مسبقا، تطبق في حالة وقوع الأزمات فهي تعتبر مرحلة الانتقال من التخطيط لتطبيق وهي أصعب مرحلة في إدارة الأزمة .

المرحلة الثالثة: المعالجة واستعادة النشاط الطبيعي

وتتم فيها مرحلة علاج ما تبقى من آثار الأزمة ومحالة إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل وقوع الأزمة ولما أحسن مما كانت عليه إن كان بإمكان الجهات المختصة ذلك، وتعرف هذه المرحلة بمرحلة التعلم والاستفادة من الدروس المستفادة من ما حدث، لمحاولة تفادي مثل هذه الأزمات.

شكل رقم (7): المعالجة واستعادة النشاط الطبيعي



المصدر: من إعداد الباحثة.

مراحل إدارة الكارثة:

تمر إدارة أي كارثة بمجموعة من المراحل المختلفة التي تكون قبل نشوء الكارثة إلى ما بعد وقوع الكارثة ومعالجة مخلفات الكارثة وذلك كما يلي:

المرحلة الأولى مرحلة ما قبل الكارثة : تشمل إجراء دراسة تحليلية من احتمالات وقوع الكارثة و حصر مصادر الأخطار وتنوعها و المكان المتوقع أو الممكن حدوث الكارثة فيه ونطاق التأثير الجغرافي المتوقع للحدوث وفترة الاستمرار الممكن تعرضهم للخطر وتقوم بهذه المهام والمراكز العلمية و البحثية المتخصصة في مجال الكوارث الطبيعية والتكنولوجية.

المرحلة الثانية الإعداد أثناء الكارثة: تشمل تنفيذ خطة العمليات المسبقة وفقا لما تم وضعه من احتمالات و سيناريوهات لتحديد الاتجاهات والتحرك ونوع و حجم الخدمات المطلوبة وترتيب الأولويات و الزمن اللازم لبدء تقديم الخدمات والإغاثة والزمن المطلوب لاستمرارها وتشتت في خطة العمليات أن تكون مرنة وقابلة للتطوير طبقا لسير الأحداث وأن تتضمن بدائل وأن تكون مصحوبة بإعلام مكثف يساعد على حسن التصرف في مواجهة الكارثة وبت الطمأنينة في نفوس المواطنين .

المرحلة الثالثة مرحلة الإعداد لمرحلة بعد انتهاء الكارثة: وتشمل كيفية إعادة الحياة إلى ما كانت عليه قبل الكارثة وتعمير ما دمرته الكارثة وإصلاح المرافق وتأهيل المواطنين وعودة المهجرين و

تشغيل وسائل الاتصال وانتقال وتأمين مستلزمات الحياة والقضاء على الأوبئة وغير ذلك من أنشطة تعود بالحياة إلى طبيعتها الأولى قبل وقوع الكارثة¹.

الشكل رقم (8) : مراحل إدارة الكارثة



المصدر: من إعداد الباحثة

❖ كما يمكن جمع مراحل إدارة الأزمات والكوارث معا في المراحل التالية²:

1- مرحلة درء و تطيف أو تخفيف حدة الكارثة أو الأزمة:

حيث يتم التنبؤ بنوع الكارثة أو الأزمة عن طريق استشعار الإنذار المبكر التي ينذر باحتمال وقوع الخطر وتتطلب هذه المرحلة القيام بإجراءات وتدابير ونشاطات وقائية منظمة تهدف إلى الحيلولة دون حدوث الكارثة أو الأزمة كلما أمكن ذلك أو التقليل و تخفيف حدة أثارها التدميرية .

2- مرحلة الاستعداد والتحصير لمجابهة الكارثة أو الأزمة:

وتهدف إلى الاستعداد لكل الاحتمالات تمثل هذه المرحلة جميع النشاطات الهادفة إلى تعظيم الإمكانيات والقدرات لمجابهة الكارثة عند وقوعها أو مجابهة الأزمة عند تقاوم وانفجار أحداثها للحد والتقليل من أضرارها وآثارها التدميرية على الأنفس والممتلكات³.

3-مرحلة المجابهة : وهي مرحلة الطوارئ وتشمل تسير عمليات وأنشطة المجابهة بالشكل الذي

يمكن من التحكم و السيطرة على الأحداث المتسارعة ويتولي فريق إدارة الكارثة أو الأزمة استخدام

¹ سالم محمد صلاح، مرجع سابق، ص185.

² نائل محمد المومني، إدارة الكوارث والأزمات، ط1، الأردن: المكتبة الأردنية الهاشمية، 2006، ص33.

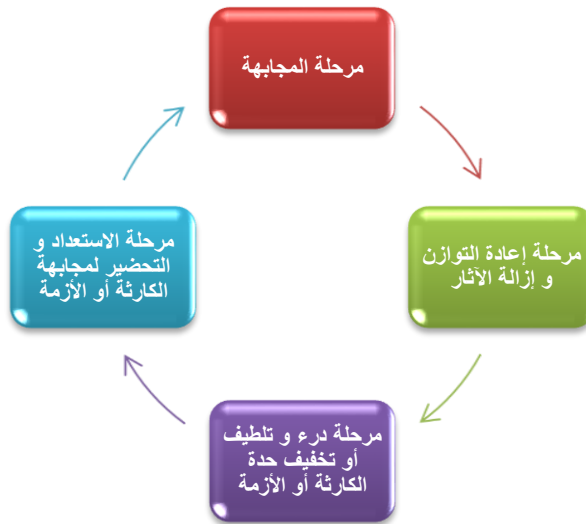
³ أحمد موسى الزهاني، مرجع سابق، ص108.

الصلاحيات والسلطات المخولة له القيام بوظائف وأنشطة المجابهة (الإطفاء-الإنقاذ-الإسعاف-الإغاثة....) بهدف الحد والتقليل من الأضرار المادية والبشرية.

4-مرحلة إعادة التوازن وإزالة الآثار :

وتهدف إلى إعادة المنظمة التي اجتاحتها الكارثة أو الأزمة إلى وضعه الطبيعي وفق خطة لإعادة التوازن إلى الحد الضروري وإعادة تسيير الخدمات الضرورية كالماء والغاز وفق خطة تهدف إلى إعادة البناء بتوفير الدعم لساكني المنطقة لإعادتها إلى الحالة الطبيعية أو على نحو أفضل مما كانت عليه وتهدف هذه المرحلة إلى دراسة الأحداث التي وقعت واستخلاص العبر والدروس منها للاستفادة مستقبلا منها.

الشكل رقم(9): مراحل إدارة الأزمات والكوارث.



المصدر: من إنجاز الباحثة

4-نظريات إدارة الأزمات والكوارث:

1- نظرية الأرقام القياسية: تعد الأرقام القياسية أحد أهم الأساليب الكمية التي تعمل على توضيح التطورات المختلفة التي يمكن التعبير عنها كمياً أو رقمياً خاصة فيما يتصل بإحداثيات الأزمة أو بإحداثيات عوامل نشوئها أو صنعها خاصة عندما يكون اختيار سنة الأساس لتكوين الرقم القياسي سليماً، وعندما يكون توزيع الوزن النسبية مناسباً، ولما كانت الأزمة ظاهرة ديناميكية حركية فغنها تحتاج إلى أدوات قياسية خاصة لقياس التغير النسبي والمطلق في أحجامها وفي مكونات هذا الحجم، وتقوم الأرقام القياسية بهذا الحجم، وتقوم الأرقام القياسية بهذا الدور خير قيام مما يساعد مدير

الأزمات على وضع الخطط والبرامج المختلفة في ضوء الإمكانيات المتاحة لمعالجة الأزمة والتغلب على ما أفرزته من نتائج¹.

2- بحوث العمليات: تركز نظرية بحوث العمليات على إمكانية استخدام الأساليب الرياضية في التعامل مع إدارة الأزمات وهدفه الأساسي إيجاد استراتيجية للرقابة والمتابعة وذلك من خلال استخدام القياس والمقارنة والتنبؤ بالاحتمالات المستقبلية لصياغة نموذج محدد يمثل الموقف، أن أسلوب بحوث العمليات يقدم لنا "نموذج" محدد للظاهرة الأزمة التي تتعامل معها أو ندرسها وذلك باستخدام القياس والمقارنة والتنبؤ لتقييم الاحتمالات والبدائل المتاحة من قبل صانع القرار، تتضمن بحوث العمليات عددا كبيرا من الأساليب الكمية المتبعة هي²:

- أسلوب بيرت.

- أسلوب شجرة القرارات.

3- المحاكاة: المحاكاة هي أحد الأساليب الرياضية والإدارية، وهذا الأسلوب يستخدم في معالجة المعضلات المختلفة (منها الأزمات)، ويجري استخدام هذا الأسلوب مع المعضلات (منها الأزمات) التي تتداخل فيها مجموعة من العلاقات الرياضية والعلاقات المنطقية الضرورية لوصف سلوك نظام بيئة حقيقية معقدة ووصف طبيعة هذه البيئة لمدة زمنية محددة (قد تطول وقد تقصر)، ويجري استخدام هذا الأسلوب كأسلوب تدريبي يساعد إدارة المنظمة في التعامل مع الزمات وإدارتها بدرجة عالية من الفاعلية، ولاستخدام هذا الأسلوب فإنه يتم العمل على صياغة بيئية تشبه البيئة الحقيقية للأزمة وخصائصها³.

تقوم هذه النظرية على صياغة وإيجاد بيئة متشابهة لبيئة الأزمة الحقيقية في خصائصها وسماتها العامة، ويطلق عليها (بالوضوح المفتعل) بهدف الوصول إلى معرفة الأزمة بشكل كامل أو بعض جوانبها المعقدة، تسعى نظرية المحاكاة لتحقيق مجموعة الأهداف التالية⁴:

- تعليم الطلبة وتدريبهم على الأزمات.

¹ ماجد سلام الهدمي، جاسم محمد، مرجع سابق، ص 200.

² عبوي زيد منير، مرجع سابق، ص 73_74.

³ أبو فارة يوسف أحمد، مرجع سابق، ص 316_317.

⁴ عبوي زيد منير، مرجع سابق، ص 71_72.

- التعرف على البدائل والإحتمالات المختلفة من خلال ملاحظة التفاعل بين المشاركين في لعبة المحاكاة.
- تدعيم البحوث النظرية من خلال إجراء اختبارات مخبرية على الفرضيات النظرية.
- 4- نظرية المباريات: يستفاد من هذه النظرية في تفسير جانب الصراع أو تسوية المشاكل القائمة بين أطراف الصراع، ويمكن أيضا الاستفادة منها في عرض الخيارات الإحتمالات البديلة أمام صانع القرار، وتساعد في تجاوز الوصف الشكلي للأزمة وتحقيق تفهم أعمق وأشمل لها وجعل منهجية التحليل أكثر عمقا وعملية المتابعة أكثر فاعلية، ويمكن تعريف نظرية المباريات بأنها إحدى الأساليب والوسائل المستخدمة لتحديد السلوك والتصرف السليم والمناسب من خلال القرارات المتخذة للتعامل مع الأزمة وذلك بدراسة الاستراتيجية والمخططات الموضوعية من قبل الأطراف المشاركة في الأزمة وتحديد البدائل والإحتمالات، يوجد مجموعة من الأسس والمبادئ التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند استخدام نظرية المباريات وهي¹:
- وجود مجموعة من القواعد يجب التقيد بها عند التعامل مع هذه النظرية.
- وجود لاعبين أو أكثر ويسعى كل طرف لتحقيق نتائج أفضل من الطرق الأخرى.
- أن مفهوم الربح والخسارة قد يختلف من طرف لآخر طبقا للقيم والظروف التي تحكم كل طرف.
- توفر المعلومات لدى كل طرف عن الطرف الآخر.
- أن نظرية المباريات تنطلق من فرضية أساسية وهي أن جميع المشاركين في المباريات يتسمون بالعقلانية ويحكمهم المنطق في اتخاذ القرارات والتعامل مع الأزمات.
- أن الاختيارات أو القرارات المتاحة لأي لاعب أو طرف متاحة لجميع الأطراف واللاعبين المشاركين في المباراة.
- التفاعل مع التحركات المتضادة، إذ إن كل حركة قد تدفع الطرف المقابل لتعديل قراراته واختياراته.
- البيئة التي تجري فيها المباراة هل هي معلومة جيدة من قبل الأطراف أم لا.

¹عبوي منير زيد، مرجع سابق، ص 67_68.

5- **مناهج إدارة الأزمات والكوارث:** يعد التشخيص السليم هو المفتاح السهل للأزمات للتعامل معها، وبدون هذا التشخيص السليم هو وفرة المعلومات، المعرفة، الخبرة، الممارسة، لذا فإن مهمة التشخيص الدقيق والسليم لا تتصرف فقط إلى معرفة الأسباب ويواحد نشوء الأزمة والعوامل التي ساعدت عليها، وإنما إلى تحديد كيفية معالجتها ومتى وأين تتم معالجة الأزمة ومن يتولى أمر التعامل معها، وما تحتاجه عملية إدارة الأزمة من معلومات واتصالات وأدوات مساندة، وسيناريوهات أساسية وبديلة للتعامل مع الأحداث التي سببتها الأزمة ووقف تصاعدها ونموها واحتواءها ومتصاص غضبها¹.

1- **المنهج الإحصائي:** هو عبارة عن مجموعة الأساليب التي تمكن الباحث من جمع الحقائق في الظاهر المختلفة التي يدرسها بصورة قياسية رقمية وعرض بياناتها في جداول محددة بطريقة يسهل تحليلها بهدف معرفة اتجاهات هذه الظواهر وعلاقتها المختلفة، على الرغم من وجود مناهج إحصائية متعددة ومتنوعة لكنها تشكل مجتمعية منهجا إحصائيا عاما وذلك للأسباب التالية²:

- أن المنهج الإحصائي يستخدم اليوم بشكل واسع في جميع حقول المعرفة وفي حاسة جميع الظواهر الطبيعية والاجتماعية.
- لا جميع الإختصاصات والتفرعات الإحصائية تشكل بعضها البعض في النهاية المنهج الإحصائي العام.

2- **المنهج الوصفي التحليلي:** يقوم هذا المنهج على تحديد مظاهر الأزمة وملاحمها العامة، والنتائج التي أفرزتها وتأثيراتها على الوضع العام في الدولة، وينتهي هذا المنهج بتوصيف الأزمة وعرض أبعادها وجوانبها والمرحلة التي وصلت إليها والتداعيات التي قدتصل إليها³.

3- **المنهج البيئي:** وفقا لهذا المنهج فإن أية أزمة هي نتاج بيئتها التي نشأت فيها وتفاعلت معها وأثرت بها، ويقوم هذا المنهج عند تشخيص الأزمة بتحليل القوى والعوامل البيئية ذات العلاقة بالأزمة واستفحالها⁴.

¹ نداء محمد الياسري، إدارة الأزمات، ط1، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2014، ص34.

² زيد منير عبوي، مرجع سابق، ص85.

³ نداء محمد الياسري، مرجع سابق، ص35.

⁴ ماجد عبد المهدي المساعدة، مرجع سابق، ص42.

يتم فيه تحليل البيئة المؤثرة على الأزمة من حيث عناصر القوة والضعف، والمخاطر والتهديدات البيئية التي أفرزت الأزمة وبالتالي اشتداد قوتها أو استفحال أمرها ويتم تحديد ثلاث مجموعات مؤثرة على الأزمة وهي¹:

- قوى بيئية يمكن التحكم فيها بالكامل.
- قوى بيئية لا يمكن السيطرة عليها أو التحكم فيها.
- قوى بيئية لا يمكن السيطرة عليها أو التحكم فيها ولكن يمكن توجيهها بشكل معين ونسبي ويختلف بدرجات معينة حسب الأزمة ومصادر قوتها البيئية.

4- **المنهج التكاملي:** ويستمد هذا المنهج فكرته من خلال استخدامه لجميع المناهج السابقة، فهو يشخص الحالة المعروضة ويتابعها تاريخياً ويقارن بين الأزمات ويدرس الأزمة كنظام وفي إطار هذه الرؤى تتم دراسة كافة العوامل والمتغيرات الكلية والجزئية الخاصة والعامة المباشرة وغير المباشرة التي تؤثر في الأزمة وتطورها، ويتم هذا بشكل كامل وتكاملي وشامل يتجاوز الإطار الأعم والأرحب للظاهرة الأزمومية في علاقتها بالمنطقة والمناطق الأخرى ويتيح هذا المنهج تحقيق عدة أبعادها: العمق، والشمول، والاتساق، والتوازن².

5- **المنهج التاريخي في إدارة الأزمات:** يعمل هذا المنهج وفقاً لنظرية إن أية من الأزمات لا تنشأ فجأة وليست وليدة اللحظة وإنما نتاج تفاعل وأسباب وعوامل نشأت قبل ظهور الأزمة تاريخياً، ومن هنا فإن التعامل مع هذه الأزمة يجب أن يبني أساساً على معرفة كاملة بالماضي التاريخي وكيفية تطورها، فالتعمق في تشخيص وردها إلى أصولها التاريخية الحقيقية هو المقدمة الضرورية لطرح المعالجة وأدوية العلاج³.

6- **منهج الدراسات المقارنة لتشخيص الأزمات:** ويقوم هذا المنهج على دراسة الأزمات التي تمت في الماضي ومقارنتها موضوعياً بالأزمات التي نواجهها في الحاضر، ومن خلال دراسة المقارنة تبين أوجه الإتفاق، وأوجه الإختلاف ومن ثم تجربة استخدام العلاج فيما اتفق ونجح في الماضي، واستحداث علاج فيما وصل إليه في الحاضر، وأساس هذه المقارنة

¹ نداء محمد الياسري، مرجع سابق، ص36.

² ماجد عبد المهدي المساعدة، مرجع سابق، ص42.

³ نداء محمد الياسري، مرجع سابق، ص35.

وفقا لهذا المنهج قد يكون مقارنة زمانية تاريخية، مقارنة مكانية جغرافية، مقارنة نشاطية تتصل بالنشاط الذي حدثت بها الأزمة¹.

نماذج فاعلة في إدارة الأزمات والكوارث:

1- نموذج NUDE-ANTOKO يؤكد هذا النموذج على أن الإدارة الصحيحة للأزمة هي أكثر من مجرد ردود أفعال واستجابة لمجريات الأزمة، كما إن الإدارة الصحيحة للأزمة ليست مجرد حظ في تحقيق النجاح والفشل، ووفقا لهذا النموذج فإن الإدارة الفاعلة للأزمة effective Crisis management هي تجميع للمقاييس التوقعية التي تؤدي إلى تمكين المنظمة من تنسيق استجابتها والرقابة عليها تجاه أي موقف طارئ، وتتضمن الإدارة الفاعلة للأزمة ووفقا لهذا النموذج تشكيل فريق متخصص في إدارة الأزمات وتحديد الأدوار بدقة ووضوح لكل عضو من أعضاء فريق إدارة الأزمات ويتكون من (قائد فريق إدارة الأزمة، مدير العلاقات العامة، ضابط ارتباط الأمن، ضابط ارتباط الحكومة، المتخصص القانوني، المتخصص المالي، متخصص عمليات الإغاثة، ضابط ارتباط طبي، ضابط ارتباط الضحايا وعائلات الضحايا، ضابط ارتباط موقع الحدث، ضابط ارتباط دولي)، تطوير وإعداد عملية للتعامل مع الأزمة، إنشاء مركز لإدارة الأزمات، اختبار الخطة العملية لإدارة الأزمات، يؤكد هذا النموذج على ضرورة القيام بتحليل شامل للأحداث التي وقعت في أثناء مراحل الأزمة المختلفة، ويجب تسجيل الدروس والعبر من هذه الأزمة من أجل ضمان عدم تكرار هذه الأخطار في المستقبل والتي قد تقود إلى أزمات مشابهة².

2- نموذج MURPHY-BAYLEY يركز هذا النموذج على استخدام منهج علمي وعملي في إدارة أية أزمة، وهذا المنهج العلمي والعملية يتطلب مراعاة مجموعة من الخطوات في التعامل مع الأزمة، وهذه الخطوات هي³:

- **تقدير الموقف (موقف الأزمة):**

¹ نفس المرجع السابق، ص36.

² يوسف أحمد أبو فارة، مرجع سابق، ص215_216.

³ المرجع السابق نفسه، ص222_228.

إن وقوع أية أزمة في المنظمة يرافقتها مجموعة كبيرة من المتغيرات غير المفهومة جيدا لصناع القرار، وتتضمن الأزمة عناصر غير واضحة وغير محددة الملامح والمظاهر وهذا الواقع يتطلب قيام إدارة المنظمة.

- تحليل الموقف (موقف الأزمة):

تجري عملية تحليل الموقف بعد أن يتم تقدير الموقف وبعد أن يتم توفير جميع البيانات المتعلقة بإجابات الأسئلة التي يجري طرحها في تقدير الموقف، إن تحليل الموقف يركز على إجراء تحليل شامل ومتعمق لجميع عناصر موقف الأزمة، وتحديد وتحليل مكونات الموقف، وتقسيم عناصر ومكونات موقف الأزمة إلى أجزاء بسيطة وصغيرة لتسهيل عملية تحليل هذا الموقف، ويجري بعد ذلك العمل على إعادة تركيب هذه العناصر بصورة منظمة توصل إدارة المنظمة إلى بيانات ومعلومات جديدة عن الموقف، وسبل مواجهته ومعالجته.

- **التخطيط العلمي للتدخل في الأزمة:** في هذه الخطوة يجري تحديد ووضع الخطط والبرامج والسيناريوهات المختلفة للتعامل مع الأزمة ومواجهتها، ويجري وضع كل ما هو لازم وضروري لتهيئة بيئة المنظمة لعمليات التغيير المرتقبة (إذا لزم الأمر إجراء تغييرات).

- **التدخل في الأزمة لمعالجتها:** بعد أن تكون إدارة الأزمة قد أنهت جميع خططها وإستعداداتها ضمن الخطوة السابقة، فإنها في هذه الخطوة تبدأ في عملية التدخل في الأزمة من أجل معالجتها بالصورة الكفوة والفاعلة، ويكون التدخل بتبني تطبيق الخطة المعتمدة والسيناريو أو السيناريوهات التي تم إقرارها للتعاطي مع هذه الأزمة.

6-أهداف إدارة الأزمات والكوارث: تهدف إدارة الأزمات والكوارث إلى تحقيق مجموعة من

الأهداف التي تعتبر جوهر عملية إدارة الأزمات والكوارث وتتمثل عموما في¹:

- توفير القدرة العلمية على استقراء وتنبؤ مصادر التهديد الواقعة والمحملة والإستغلال الأمثل للموارد والإمكانيات المتاحة للحد من آثار الأزمة.
- تحديد دور كل من الأجهزة لتنظيم وإدارة الأزمة وإنشاء مركز لقيادة العمليات.

¹ محمد إيثار عبد الهادي، استراتيجية إدارة الأزمات: تأطير مفاهيمي وفق المنظور الإسلامي، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 17، العدد 64، 2011، ص 200_201.

- العمل على تقليل التأثير السلبي والضرر للأزمات على الأفراد والجماعات.
- وقاية الأحياء والممتلكات في مكان الأزمة والتخفيف من المعاناة خلال فترتها.
- العمل على العودة إلى حالة الحياة الطبيعية من خلال مجموعة خطوات وإجراءات الاستعادة.

ويدرجها البعض في مجموعة من الأهداف تتمثل في ¹:

- توفير الإمكانات المادية للإستعداد لمواجهة وسرعة إعادة التعمير بأقل تكلفة ممكنة.
- الاستعداد لمواجهة الأزمة من خلال التنبؤ بالمشكلات، وتمكين الإدارة من السيطرة على الموقف، والمحافظة على ثقة جميع الأطراف المعنية، وتوفير نظم الإتصال الفعالة.
- التعامل الفوري مع المستجدات لوقف تصاعدها وتجميعها من خلال تحليل الموقف ورسم السيناريوهات وتحليل نقاط القوة والضعف، والفرص والتهديدات الناتجة عن كل حدث، والإستعداد المستمر للتعامل معها.

من أجل تحقيق الأهداف المذكورة لا بد من القيام بمجموعة من الأدوار لمواجهة الأزمات: وتتضمن هذه الأدوار ما يلي ²:

- 1- **تطبيق خطة إدارة الأزمات:** إذا وقع الخطر أو أوشك على الوقوع يجب إعلام مدراء الأزمات من أجل البدء بتنفيذ ما جاء في خطة إدارة الأزمات.
- 2- **إعلان حالة الإنذار للمواطنين:** يجب إعلام المجتمعات المتأثرة بالأزمات وماهي الإجراءات اللازم اتّباعها لمنع أو تقليل تعرضهم للخسائر البشرية والمادية.
- 3- **إخلاء المجتمعات المتعرضة للخطر:** من الممكن أن تحتاج المجتمعات والأشخاص إلى الإنتقال من مكان الخطر إلى مكان أكثر أماناً مثل إخراجهم من مبنى محترق أو منطقة يمكن أن تتعرض لفيضان أو إعصار قادم.
- 4- **تأمين الملاجئ:** عند تحطيم المنازل أو عندما تصبح غير آمنة للسكن، فإنّ الساكنين بحاجة إلى مأوى لحين الإنتهاء من الحالة التي جعلت منازلهم غير آمنة للسكن، كانتهاء

¹ شهرزاد مسعود لمجد، مرجع سابق، ص 63.

² نائل محمد المومني، مرجع سابق، ص 40-41.

خطر الفيضان أو الإعصار وعدم تعرض المباني للدمار أو إعادة ترميمها بعد تعرضها للدمار.

5- البحث والإنقاذ: وفيها يتم البحث عن المتأثرين بالخطر ومحاولة إنقاذهم سواء كانوا

محصورين داخل منازلهم أو في مناطق تقطعت بهم السبل بسبب الفيضان أو الإعصار.

6- تأمين الإحتياجات الطبية: يجب توفير الإحتياجات الطبية للمصابين ونقل المحتاجين بعد

تقديم إسعافات أولية لهم إلى المراكز الصحية والمستشفيات.

7- التعامل مع الجثث: قد تسبب بعض الكوارث بوفاة إعداد من المواطنين لذا فإنه من

التعامل مع جثثهم للتعرف عليها وتسليمها إلى ذويها أو قد يتم دفنها.

8- توفير المعلومات للإعلام: إن نقص المعلومات حول التعرض للمخاطر يدفع البعض إلى

البحث عنها، واستبدالها في بعض الأحيان بواقع غير صحيحة من أجل ملء الفراغ في

المعلومة لذلك لا بد من توفير المعلومة الصحيحة وفي الوقت المناسب من قبل الجهات

المعنية.

9- إدارة التبرعات والمتطوعين: بعد التعرض للكوارث يتم توجيه التبرعات إلى المناطق

المحتاجة من قبل المجاورين والأصدقاء وعندها لا بد من استقبالها وإيصالها إلى

المحتاجين، وكذلك فإن التعرض للكوارث يدفع الكثير إلى التطوع بالوقت والجهد للمساعدة

في جهود الإغاثة من توزيع معونات أو جهود البحث والإنقاذ أو غيرها، إن مثل هذا

التدخل يضيف الفائدة المرجوة منه إذا كان منظما، وبخلاف ذلك سيؤدي إلى إرباك

المستجيبين لإدارة الأزمة.

10- تقييم الخسائر: بعد التعرض للمخاطر لا بد من إجراء تقييم الخسائر لتحديد أولويات

الاستجابة لإدارة الأزمة الناتجة عن التعرض حيث أنه يوجد عدة أنواع من تقييم الخسائر.

11- إعلان حالة الكارثة: لا بد من إعلام المجتمع المتأثر والمجتمعات المحيطة أن المنطقة

قد تعرضت إلى كارثة، وأنها لم تستطع التعامل معها بالإعتماد على المصادر الداخلية

ولا بد من توافر المصادر والمعونات الخارجية.

12- إزالة الأنقاض: الأخطار الكبيرة قد تهدد النازل والسيارات والمباني والمنشآت الأخرى،

مما يعيق حركة الفرق المستجيبة لإدارة الأزمة كفرق الإطفاء أو البحث... لذلك لا بد من

إزالتها ونقلها إلى أماكن للتعامل معها لاحقا بعد إنتهاء مرحلة الإستجابة والابتداء بمرحلة المعافاة.

13- توفير العناية النفسية للمتأثرين: تستوجب الكوارث وجود فرق خاصة منمخصصي علم النفس للتخفيف من أثارها.

14- تأمين احتياجات أصحاب الإعاقات والأطفال والنساء وكبار السن.

15- اتّخاذ القرار الصائب لإدارة الأزمة بعيدا عن التعقيدات السياسية: يجب أن يتعامل مع الأزمة علميا، بعيدا عن القرارات بأراء السياسين أو المسؤولين.

16- تأمين الاتصالات مع المستجيبين لإدارة الأزمة: تتضمن مشاركة العديد من المؤسسات الحكومية والخاصة والمجتمع المدني.

17- توثيق النفقات من أجل المطالبة بالتعويضات بعد إنتهاء مرحلة الخطر.

18- تسجيل الدروس والعبر المستفادة: لابد من أخذ العبر والتعلم من الأخطاء السابقة لعدم تكرارها والتركيز على الممارسات الصحيحة لنقل المعرفة إلى الأجيال القادمة للأخذ بها.

رغم أهمية علم إدارة الأزمات والكوارث إلا أن الباحثين لم ينتبهوا إلى أهمية هذا الحقل المعرفي إلا في العصر الحديث نتيجة تعدد الأزمات من ناحية وإرتفاع الأصوات التي ما فتئت تنادي بأن شيئا ما يجب أن يتخذ تجاه الأحداث المفاجئة تفاديا لأثارها المدمرة، ومما ضاعف أيضا الاهتمام بهذا العلم من قبل واضعي السياسات العامة كونه يتعلق بظاهرة افتراضية لا يدرون يقينيا متى ستحدث؟ ولا أين ستكون؟ ويجدون صعوبات في التنبؤ بحجمها وأبعادها التدميرية إضافة إلى أنهم يواجهون مشكلات أمنية أكثر إلحاحا، وقال إن معالجة الأزمات أو التعامل معها هي ميدان بحثي جديد لم ينل حظه من الاهتمام الأكاديمي إلا في أوائل الستينات وبالتحديد على إثر أزمة الصواريخ الكوبية أكتوبر¹ 1962.

حيث استجابت وظيفة الإدارة لتطورات الدول وضرورات الحكم، وعرفت كيف تكيف نظمها مع المستجدات بعد الثورة الفرنسية، وجاءت أزمة الاقتصاد العالمي عام 1929، لتحفز على بداية التفكير في وظيفة الإدارة من منظور جديد بالعقد الجديد new deal، لإنقاذ الاقتصاد الأمريكي، وتطورت العلاقة بين البنية الإدارية والمنظومة السياسية للدولة مع بروز الدور الإداري في مواجهة الأزمات في

¹ الكوارث والأزمات، مجلة الأمن والحياة، العدد 357، صفر 1433، ص43.

الحياة المعاصرة الباحثين من مختلف حقول العرفة الإنسانية للاهتمام بالمفهوم من المنظور العلمي، وذلك بوضع الأساس العلمي للتعامل مع الأزمة، ورسم استراتيجيات مواجهتها¹.

¹ شهرزاد مسعود لمجد، مرجع سابق، ص64.

خلاصة الفصل:

كخلاصة لما سبق التطرق إليه من خلال الفصل الأول يمكن القول ان الإنسان عاش منذ الوجود في شكل تجمعات وتكتلات بشرية اختلفت تكويناتها ومسمياتها، بين القبيلة، العشيرة، المداشر والقرى...، لم تكن هذه التجمعات تحظى بالطابع القانوني الرسمي بل كانوا يخضعون للأعراف والمبادئ الأخلاقية الولاء والاحترام، وبعد التزايد الكبير لسكان في مختلف دول العالم وبالتالي تزايد الأعباء على الدولة أي مركز السلطة، لم تعد الدولة قادرة على الاستجابة لمختلف متطلبات المواطنين بالطريقة الفعالة وبالشكل المطلوب، حيث أصبح من الضروري التوجه من أنماط التسيير المركزية إلى طرق التسيير المحلية اللامركزية، حيث شهدت معظم دول العالم حركة هذا التحول وظهر ما يعرف بالجماعات المحلية أو الوحدات الإقليمية بما في ذلك الجزائر، تنهض هذه الجماعات المحلية بالعديد من المهام والوظائف المهمة داخل الدولة" التهيئة والتعمير، والتربية والتعليم، والاقتصاد، والبيئة والثقافة..."

حيث صادف الإنسان منذ بداية وجوده الكثير من الظروف الاستثنائية التي سميت فيما بعد بالأزمات والكوارث، أثرت هذه الأزمات والكوارث على الإنسان وبيئته وهددت كيانه، فكان لا بد من التصدي لها ومجابهتها بمختلف الوسائل والأساليب الممكنة، ومع التطور البشريوما رافقه من تطور تقني وتكنولوجي تزايد عدد الكوارث والأزمات وتضاعفت خسائرها وهو الأمر الذي دعا إلى الاهتمام بهذا المجال، وهو ما أدى إلى ظهور مصطلح إدارة الأزمات والكوارث كمصطلح مستقل يختص به علم مخصص بعد أزمة الصواريخ الكوبية 1962، نظرا لمكانة هذا العلم وإلى الدور الإستراتيجي الذي يلعبه، تعتبر الأزمات والكوارث من المفاهيم التي عرفها الإنسان منذ القدم فقد عرفها هذين المفهومين انتشارا واسعا في العشرة الأخيرة ولذلك كان لزاما على الإنسان أن يجد سبلا لمواجهتها ودرء أخطارها والتصدي لها، هذان المصطلحان اللذان يمثلان نقطة انقلاب وتحول عن السير العادي و الطبيعي للأمر وذلك لما يصاحبها وما تخلفه من آثار سلبية وتوتر ولذلك كان من الضروري إيجاد سبل وآليات علمية لمواجهتها والتصدي لها والتقليل من آثارها وذلك عن طريق استراتيجيات وأجهزة متخصصة للتعامل معها، ومن هذه الأجهزة المعنية بإدارة الأزمات والكوارث الجماعات المحلية بعدّها الخلية الرابط أو الوسيط بين المواطن والدولة، أي أقرب جهاز رسمي للمواطن.

الفصل الثاني

إدارة الأزمات والكوارث بين التشريع والتنفيذ.

إن التزايد المفزع للأزمات والكوارث وضع العالم أمام حتمية إيجاد وتسخير الإمكانيات والظروف الملائمة لإدارة الأزمات والكوارث ومعالجة آثارها والوقاية منها، فكما نلاحظ على المستوى الدولي والوطني وحتى المحلي اجتهادات مستمرة وجادة للتعامل مع هذه الظواهر السلبية النتائج، وذلك من خلال محاولة تسخير كافة القوى المعنية بإدارة الأزمات والكوارث من مكونين ومؤطرين بالإضافة إلى القطاع الخاص والمجتمع المدني هذان الفاعلان اللذان أثبتا وجودهما بفاعلية في مجال إدارة الأزمات والكوارث، وكذلك توفير كافة الظروف المناسبة لإدارة الأزمات من خلال توفير كل متطلبات إدارة الأزمات والكوارث إدارية كانت أو مادية (المبحث الأول).

كل هذا لا يمكن أن يكون بالطريقة الصحيحة والفعالية المرجوة إن لم يكن بطريقة منظمة وقانونية لذلك نلاحظ اهتمام واسع من طرف المشرعين في الدول ومختلف المنظمات غير الحكومية وسابرها المشرع الجزائري على وضع قاعدة تشريعية لضبط التدخلات والقضاء على الفوضى والعشوائية وتحديد المسؤوليات (المبحث الثاني).

المبحث الأول

نشأة وتطور إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.

لازمت الأزمات والكوارث الإنسان منذ الوجود، ويتطور الحياة الإنسانية واتساع دائرة النشاطات الاقتصادية وظهور مد العولمة تنوعت الأزمات والكوارث وأصبحت أكثر شدة وقوة مما سبق؛ فالخبراء الاقتصاديون اليوم يؤكدون أن خسائر الأزمات والكوارث فاقت خسائر الأمراض المزمنة وحوادث المرور، وهذا إن دل فإنه يدل على الوضع الحساس الذي تخلفه الأزمة أو الكارثة وكبر الحصيلة البشرية والمادية.

باتت العديد من دول العالم وخاصة التي عانت بشدة من حدة الأزمات والكوارث تولي أهمية بالغة لحقل لإدارة الأزمات والكوارث من أجل معرفة الأسس العلمية اللازمة للتعامل معها والمتطلبات الضرورية لمواجهتها وكيفية الوقاية منها قدر الإمكان والتقليل من حدتها.

الجزائر كالكثير من دول العالم عانت الكثير جراء وقوع العديد من الأزمات والكوارث التي كان أغلبيتها ذو وقع تدميري نتيجة قوة الأزمة أو الكارثة من جهة، وعدم الاستعداد الكافي والتعامل العلمي اللازم من جهة أخرى مثل ما حدث في زلزال الشلف وبومرداس، ذلك كنتيجة حتمية لعدم إعطاء حقل إدارة الأزمات والكوارث حقه الوافي والاهتمام اللازم به، عكس ما حدث في العديد من دول العالم مثل إندونيسيا، اليابان...

النتائج السلبية التي لحقت بالجزائر من خلال قوة الأزمات والكوارث التي وقعت بها، أعطت درسا للدولة الجزائرية، التي باتت تولي أهمية أكبر لحقل إدارة الأزمات والكوارث، وذلك سبب توفر جملة من الأسباب المباشرة الداخلية التي ترتبط بالجزائر في حد ذاتها وأسباب خارجية إقليمية وعالمية ترتبط بباقي الدول، كانت سببا في المساهمة في إثراء حقل إدارة الأزمات والكوارث وإبراز أهميته لكل دولة.

المطلب الأول

دوافع الاهتمام بإدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.

شهدت الجزائر وقوع سلسلة من الأزمات والكوارث التي عرفت بالشدة والتدمير وكبير خسائرها المادية والبشرية التي أثقلت كاهل الدولة الجزائرية وكانت سببا في تأخر المشاريع التنموية في العديد من المرات خاصة في الولايات المتعرضة بكثرة للأزمات والكوارث، حيث تستغرق عملية إعادة استعادة النشاط والحياة بصفة طبيعية مدة طويلة وجهود كبيرة، خاصة عندما يتعلق الأمر بإعادة الإعمار وبعث النشاط في كافة المجالات ومختلف المستويات بصفة طبيعية فهذا الأمر يتطلب تضافر الجهود وقوة الإرادة تتعدى في الكثير من المرات قدرة الدولة لوحدها، لذلك أوجدت المنظمات العالمية مراكز وهيئات تعاونية لتعاون مع الدول المتضررة من وقوع الأزمات والكوارث.

يعرف ميدان إدارة الأزمات والكوارث في مختلف بقاع العالم اهتماما مشهودا خاصة في العقود الأخيرة، بالخصوص في الدول الأكثر عرضة لوقوع الأزمات والكوارث هذه الدول التي منحت إدارة الأزمات والكوارث حيزا كبيرا من الاهتمام وأصبحت لها الريادة في هذا المجال مثل دولة الإمارات العربية المتحدة، دولة اليابان، الولايات المتحدة الأمريكية، حيث شهدنا ظهور مراكز عالمية لإدارة الأزمات والكوارث تهتم بمجال إدارة الأزمات والكوارث بمختلف تفصيلاته وحيثياته، ساهم هذا في ترشيد تسيير الأزمات والكوارث من قبل وقواعدها إلى إعادة بعث النشاط الطبيعي من جديد.

الجزائر كغيرها من الدول التي تعدّ عرضة للعديد من الكوارث والأزمات خاصة منها الطبيعية، كان لزاما عليها إعطاء إدارة الأزمات والكوارث مكانة معتبرة خاصة وأنها عانت من مأساة الأزمات والكوارث بالإضافة إلى التزايد الحاد لوقوع الأزمات والكوارث، فيما يلي ندرج جملة من الأسباب التي كانت سببا وراء اهتمام الجزائر بإدارة الأزمات والكوارث منها:

1- إن الكوارث الطبيعية بطابعها غير المتوقع هي في تزايد مستمر وتضرب بقساوة، مخلفة خسائر مادية وبشرية معتبرة خاصة في البلدان التي تعرف ارتفاعا كبيرا في عوامل الضعف أو هشاشة في المنظومة الوقائية، لذا لا يمكن التعامل باستخفاف مع قوة الطبيعة بل يجب العمل بجدية والتحضير المستمر باستخفاف مع قوة الطبيعة بل يجب العمل بجدية والتحضير المستمر للتقليل من حدة الكارثة وضمان الأمن للمواطنين وتحسينهم من كل الأخطار، إذا كان

الإنسان حاليا عاجزا عن معرفة وقت ومكان وقوع الكارثة وتحديد شدتها وضخامتها بدقة، فبوسعه التقليل من أثارها المدمرة وذلك باعتماد سياسة وقائية تشارك فيها كل الهيئات المختلفة مع ضمان التعاون وتقاسم المعلومات والخبرات فيما بينها لضمان الفعالية المطلوبة وتقليص أجال التدخل¹.

2- التحول المفاجئ غير المتوقع في أسلوب الحياة العادي بسبب ظواهر طبيعية تتسبب في العديد من الإصابات والوفيات، والخسائر المادية الكبيرة...وفي الوقت الحاضر يلاحظ بأن عدد الضحايا بسبب الكوارث الطبيعية في ارتفاع متزايد، ويمكن القول بان الارتفاع المستمر في عدد الضحايا في الأرواح والخسائر في الممتلكات بسبب الكوارث أصبح أمرا مقلقا، ففي أنحاء كثيرة من العالم سببت الكوارث الطبيعية فقدان الكثير من الأرواح، وتشريد الكثير من الناس وتدمير البنى التحتية الاقتصادية والاجتماعية للبلدان وعلى الأرجح إن زيادة القابلية للتعرض للأخطار والتغيرات المناخية العالمية قد تؤدي إلى تعاظم تعرض الناس للأخطار الطبيعية².

3- لعدة سنوات ولحد الآن وعلى الرغم من عديد الكوارث التي عانت وتعاني منها الجزائر، ونحن ندرك أن البلاد ليست مستعدة بعد للرد المناسب على المخاطر الكبير بشكل عام، كذلك أن الرأي العام الجزائري يميل ربط كارثة وطنية بسوء الإدارة، فالיום أكثر من أمس على الحكومة الجزائرية وحدها أو بالاشتراك الدولي اتخاذ إجراءات وقائية، والتنبؤ وإدارة المخاطر الكبيرة من خلال دمج سياسات مختلفة وتطورها ويضع تنفيذها في الزمان والمكان، وإنشاء شراكة وهي وسيلة إضافية لتحسين نوعية استراتيجيات التنفيذ الوطني، وطريق الجمع بين عدد كبير من الأطراف في تنفيذ الأنشطة لتعزيز وتدعيم التدابير الرامية إلى تحقيق الأهداف المرسومة للحد من المخاطر الكبرى³.

4- شهدت الجزائر عبر تاريخها العديد من الزلازل وسلسلة من الفيضانات التي خلفت خسائر في الأرواح البشرية وأضرار مادية جسيمة، كان أهمها زلزال الأضنام الأول يوم 9 سبتمبر

¹ العقيد بن شعبان السبتي(قائد الفوج المتعدد المهام لهندسة القتال)، محاضرة بعنوان الأخطار الكبرى بالجزائر، ماي 2013.

² الظواهر الطبيعية نحو بناء ثقافة الوقاية من كوارثها في البلدان العربية، (القاهرة: منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، مكتب اليونيسكو الإقليمي بالقاهرة، 2009)، ص2.

³ Azzouz, KERDOUNLE CADRE JURIDIQUE DE LA PREVEENTION ET DE LA GESTION DES RISQUE MAJOUR EN ALGERIE , P9. DISPONIBLE SUR :

<http://redd.unice.fr/International/conference->

international/programme/kerdoun/documents/confinter/kerdoun.pdf.

1954 بقوة 6،4 درجة والثاني يوم 10 أكتوبر 1980 بقوة 7،3 درجة، بالإضافة إلى زلزال العاصمة زموري شرق العاصمة الجزائري بقوة 6،5 درجة¹.

5- عرفت الجزائر خلال الثمانينات تسلسل وقوع عدة كوارث كبرى، ولاشك أن زلزال العاشر من أكتوبر 1980 الذي دمر منطقة الشلف والذي مازالت مخلفاته راسخة في الأذهان لومنا هذا، كان نقطة تحول وانطلاق مجموعة من إجراءات والتدابير الهادفة إلى تعزيز الجزائر بميكانيزمات ووسائل بشرية، مالية، تنظيمية تجعلها تتكف بدراسة مختلف الأخطار والتقليل من آثارها².

6- الدعوة إلى ضرورة تبني الجزائر رؤية موقفية الإدارة ليس كبديل الإدارة العامة الموجودة في الحالات العادية، والمتسمة بالبيروقراطية ولكن كأنماط تسييرية فعالة في مواجهة التحديات، ويتجسد هذا الأمر من خلال اتباع اللامركزية في اتخاذ وتنفيذ القرارات بمنح المسؤولين على المستوى المحلي وعلى مستوى الإدارات المتوسطة والأدنى حرية في التحرك والتصرف واتخاذ كل ما من شأنه الحفاظ على الموقف العام، والأداء الحسن للخدمة العمومية ومواجهة كل التحديات على اختلاف أصنافها، كما أن الإدارة الموقفية تحتاج إلى تعزيز الشبكات وآليات الاتصال والتعاون بين مختلف الإدارات (خاصة لما تواجه نفس الموقف ونفس التحدي) كما أن المرونة مع التشريع والتنظيم تجعل المؤسسات أكثر حرية في التحرك والتصرف³.

7- الأخطار الطبيعية ليست ظاهرة جديدة، إلا أنها وللأسف تشد انتباهها فقط عندما تسبب كارثة وهذا هو الحال في المنطقة العربية، والجدير بالإشارة هنا عدم الإدراك بشكل عام بأن العديد من الكوارث الطبيعية يمكن التخفيف من مخاطرها من خلال التدبير والاستعداد المناسب والمستمر لها، وبأن تكاليف هذه العملية تكون قليلة مقارنة بتكاليف جهود الإغاثة والتعافي من الكارثة، واليوم نحن بحاجة إلى تغيير مفهومنا حول مخاطر الكوارث الطبيعية وبدلا من التركيز في كيفية الاستجابة عند حدوث الكارثة يجب علينا معرفة كيفية الوقاية من المخاطر المحتملة للكارثة، حيث إن وضع استراتيجية للحد من مخاطر الكوارث في المنطقة العربية أصبح أمرا ملحا، ويمكن المفتاح لهذه الاستراتيجية العمل على استعداد الناس لمخاطر الكوارث في المناطق المعرضة للأخطار بحاجة إلى

¹ حسين حساني، إدارة خطر الكوارث الطبيعية في الجزائر الواقع والأفاق، الأكاديمية للدراسات الإنسانية، العدد 11، جانفي 2014، ص36.

² كاتروسي بلقاسم ، التنسيق الكامل بين الجهات المعنية في حالات الطوارئ، الحلقة العلمية برنامج أجهزة الدفاع المدني والحماية المدنية أثناء الكوارث خلال الفترة من 16-20 أوت 96-14 سبتمبر 2009، السعودية، 2009، ص8.

³ جمال حدار، مرجع سابق، ص 164.

الإدراك والوعي وكيفية الاستعداد لها، ويتضمن ذلك المعلومات العامة وحملات تعليمية وتوعوية وإجراءات واضحة للاستجابة في حالة الطوارئ¹.

8- خسائر الكوارث الطبيعية تتعدى في كثير من الأحيان القدرات المالية للدول، لذلك من الضروري البحث في الكيفية والأدوات المناسبة للوقاية منها أو على الأقل مواجهة تبعاتها².

9- عندما تحدث الكوارث الطبيعية في المناطق المأهولة بالسكان، في المدن أو في المواقع الاستراتيجية، فإنها تتحول إلى كوارث إنسانية أو اقتصادية أو بيئية، الجزائر تماما كما هو حال في الكثير من الدول، إن لم يكن أكثر من العديد من البلدان فإنها تشعر بالقلق مع المخاطر الطبيعية والصناعية الكامنة³.

10- الجزائر ليست بمعزل عن تأثيرات البيئة الداخلية الخارجية في مختلف مستويات فمثلا؛ في العقد الماضي تأثرت بموجهة الأوبئة المنتشرة على نطاق عالمي؛ على الأقل من حيث الخوف والهلع المثل والأموال التي صرفت على الأدوية والمعدات الطبية التي لم يتم استعمال أغلبيتها مما يعرضها للتلف وانتهاء مدة الصلاحية، وهي خسائر مالية معتبرة (الجمرة الخبيثة التي انتشرت بقوة 2001، الالتهاب الرئوي غير النمطي الحاد الذي يسببه فيروس سارس، ظهرت كتهديد عالمي في مارس 2003، أنفلونزا الطيور، أنفلونزا الخنازير)، كما أن الجزائر تتأثر بظاهرة الاحتباس الحراري وما تخلفه من ظواهر مناخية وكوارث طبيعية فيشكل زلازل وبشكل خاص، بالإضافة إلى التأثير بالاقتصاد العالمي خاصة تقلبات أسعار العملات وأسعار المواد الأولية في السوق الدولية ومختلف أزمات الاقتصاد العالمي المعقدة، والتأثر كذلك يكون بمختلف الظواهر السياسية والاجتماعية والثقافية والقيمية وطنيا، إقليميا ودوليا، كما تتأثر بمشكلات الإرهاب والإجرام المنظم العابر للحدود مع زمن العولمة حيث تلاشى الحدود وتعدد الفواعل وتختلف أشكالها⁴.

11- وقوع الجزائر في منطقة زلزالية عند تقاطع بين لوحات أوراسيا الأفريقية تتأثر بانتظام من الزلازل. وفي عام 2007، احتلت المركز المرتبة التاسعة بين أكثر البلدان تضررا، وخلال السنوات الخمسين الماضية تأثرت الجزائر بعشرات الكوارث التي لها عواقب وخيمة. وتعرضت الجزائر ومنطقتها لضربة هائلة في 21 مايو / أيار 2003 أسفرت عن مقتل 2300 شخص وجرح أكثر من

¹الظواهر الطبيعية نحو بناء ثقافة الوقاية منكوارثها في البلدان العربية، مرجع سابق، ص3.

²حسين حساني، مرجع سابق، ص36.

³Azzouz KERDOUN .OP.CIT, P2.

⁴ جمال حدار، مرجع سابق، ص 164.

10000 آخرين، لا يمكن استبعاد سيناريوهات الزلازل المحتملة وغيرها من الكوارث مثل الفيضانات حول الجزائر وحتى الولايات الأخرى، وتقدم الجداول أدناه لمحة عامة عن الأحداث التي أثرت على الجزائر والأضرار التي سببتها، وفي السنوات الأخيرة حاولت الدولة الجزائرية وضع سياسة تأخذ في الاعتبار على نحو أفضل هذا الوضع، وعلاوة على ذلك، في القانون على برامج البحوث الوطنية لمدة خمس سنوات 2008-2011 موضوعات البيئة وتعزيز التنمية المستدامة والوقاية من الكوارث الطبيعية وحمايتها من المخاطر الرئيسية هي من بين الموضوعات ذات الأولوية ، أي الأهمية التي توليها الحكومة لهذا الموضوع¹.

12- التطور التكنولوجي الهائل الذي يشهده العالم.

13- الثورة الإعلامية الذي جعلت وحدت النظر والشعور وجعلت من النماذج الناجحة في

مجال إدارة الأزمات والكوارث نموذجا تسعى لتطبيقه الدول المتضررة من الأزمات والكوارث.

14- بروز الجمعيات غير الحكومية المهتمة بمجال إدارة الأزمات والكوارث والتي تدعو

إلى ضرورة إعطاء إدارة الأزمات والكوارث أهمية في سياسات الدول.

15- مسؤولية تحديد المخاطر التي تهددها ومقدار شدتها واحتماليات حدوثها وتوثيق على

خرائط تبين أنواع المخاطر والأماكن الجغرافية التي يمكن أن تؤثر عليها، لما لذلك من فوائد لدى تبني السياسات الخاصة بمواجهة المخاطر، وبعد ذلك يتم اقتراح السياسات بالتشاور مع المجتمعات المتعرضة للخطر، وبعد ذلك يتم اقتراح السياسات بالتشاور مع المجتمعات المتعرضة للخطر، لذا فإنه من الضروري تحديد وتوضيح من المستهدف من تلك السياسات (ما هي أنواع المساكن أو الأعمال التجارية المستهدفة؟؟؟ وما المقصود بالأنشطة المستهدفة؟ وما وسيلة التأثير لتطبيق مثل تلك السياسات؟ من أمثلة ذلك أنه من الممكن التدخل في جهود إدارة الأزمة وما تقتضيه من إجراءات مثل الإخلاء، تأمين الاحتياجات الطبية، نقل المساعدات.. الخ، إذ ينبغي على الحكومات عمل حملات توعوية لأصحاب المساكن والمؤسسات لتعريفهم بطبيعة وحجم المخاطر التي يمكن أن تتعرض لها مناطقهم لتمكينهم من تطبيق الإجراءات المناسبة للتقليل من أثارها ويجب أن تكون الحملات التوعوية مبنية على دراسات علمية واضحة وقابلة للنقاش لكي يتم إقناعهم بها مع ثبات الإجراءات التي يمكن أن يقوموا بها من أجل الحماية².

¹ LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION DANS LA GESTION DES CATASTROPHES.op.cit, P16

² محمد المومني نائل، مرجع سابق، ص 22_23.

وبالتالي فالدولة الجزائرية مطالبة كباقي دول العالم بالاهتمام بحق إدارة الأزمات والكوارث ومحالة حماية الأفراد والمنشآت من هذه الظروف الاستثنائية قدر الإمكان من خلال الدراسة، التدريب، التكوين، تطوير القاعدة التشريعية المعنية بإدارة الأزمات والكوارث ...

عموما يمكن تلخيص أسباب اهتمام الجزائر بإدارة الأزمات والكوارث في الشكل التالي:
الشكل رقم (10) : أسباب اهتمام الجزائر بإدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.



المصدر: من إعداد الباحثة

المطلب الثاني

الأزمات والكوارث الطبيعية التي مرت بها الجزائر.

عرفت الجزائر خلال فترات زمنية متعاقبة وقوع أزمات وكوارث كانت في أغلب المرات مدمرة كادت أن تمحو بلديات وولايات، نتيجة لشدة دمارها وقوتها كما هو الحال بنسبة لزلزال الشلف أو ما عرف بزلزال الأصنام، أو فيضان باب الواد وزلزال بومرداس، هذه الكوارث التي ضربت الجزائر ولا تزال مخلفاتها نعيشها لحد الآن ومن أبرز الأزمات والكوارث التي عرفتها الجزائر خلال عقود من الزمن سنعرضها ملخصة في الجدول التالي:

الجدول رقم 03: الكوارث التي عرفتها الجزائر

المكان	التاريخ	نوع الكارثة	الخسائر
أبو الحسن	1922/08/25	زلزال 5،1	قتيلين وخسائر مادية
الشلف	1954/9/9	زلزال 6،7	1243 قتيل 20000 مسكن منهار
بجاية	1960/2/12	زلزال 5،6	أكثر من 264 قتيل وخسائر مادية
مسيلة	1960/3/21	زلزال 6،5	أكثر من 74 قتيل وخسائر مادية
الشلف	10/10/1980	زلزال 7،3	أكثر من 2633 قتيل وأكثر من 2 مليار دولار ضرر
قسنطينة	1985 /10/27	زلزال 5،9	10 وفيات وخسائر مادية
جبل شنوة	1989/10/29	زلزال 6	22 قتيل، وخسائر مادية
معسكر	1994/8 /18	زلزال 5،4	171 وفاة، 290 جريح، 1000 بنى محطم (50) مليون دولار.
برج بوعريج	23/9/1994	فيضانات	16 قتيل وأضرار قدرت ب 10000000 دج.
تيموشنت	1999/12/22	زلزال بقوة 5،8	28 وفاة 25000 منكوب

أكثر من 900 وفاة ومفقود، أضرار بأثر من 544 مليون دولار	فيضانات	2001/12/10	باب الواد
2278 وفاة، 18000 بدون مأوى، و19800 مبنى متضرر 16715 تهدمت وأضرار قدرت ب232مليار دج (5 مليار دولار)	زلازل	2003/5 /21	بومرداس
أكثر من 5000 أسرة منكوبة، و7000 مبنى تهدفت جزئيا أو كليا	فيضانات	2004/4/14	أدرار
43 وفاة وتضرر أكثر من 3000 مبنى، أضرار 250 مليون دولار.	فيضانات	2008/9/1	غرداية
13 وفاة و4300 مبنى تهدمت أو تضررت.	فيضانات	2008/10/18	بشار
وفاة واحدة وتضرر 5500 مبنى	فيضانات	2008/1/20	أدرار

المصدر: <http://www.interieur.gov.dz>

*إلا أن الجزائر بدأت التجربة في مجال الحد من الكوارث الطبيعية والتكنولوجية بعد الزلزال الرئيسي لأصنام في العاشر من أكتوبر 1980 هذه الكارثة التي خلف ما يقارب 3000 شخص وما يقارب 3 مليارات دولار من خسائر مادية بالدولار الأمريكية.¹

أما فيما يخص العالم العربي فقد شهد الوطن العربي عبر تاريخه حدوث الكثير من الظواهر جيولوجية وهيدرو-مناخية خلفت خسائر بشرية ومادية فادحة، ولقد أشارت أبحاث عديد إلى احتمال وقوع ظواهر طبيعية في مناطق محددة في الوطن العربي كما موضح فيما يلي²:

¹ Mohamed Belazougui, **Algerian Experience On Disaster Risk Reduction National Progress in HFA Implementation**, Consultation Nationale sur CAH/HFA Post-2015 Pour la Réduction des Risques de Catastrophes ("Cadre d'Action de Hyogo 2"), Hôtel Mercure, Alger, 17 Février 2013, p14 .

² الظواهر الطبيعية نحو بناء ثقافة الوقاية من كوارثها في البلدان العربية، مرجع سابق، ص64.

- أ- أن تحدث زلازل كبيرة القدر في سوريا ولبنان وفلسطين والأردن واليمن وشمال الجزائر والمغرب نظرا لوجود صدوع نشطة قادرة على توليد تلك الزلازل.
- ب- أن تنثور البراكين الخامدة حاليا الواقعة في غرب السعودية.
- ت- أن تنشأ أمواج تسونامية في البحر البيض المتوسط، نظرا لوجود صدوع نشطة في قعره.
- ث- من ناحية أخرى حذرت الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث التابعة لهيئة الأمم المتحدة بأن الوطن العربي سيكون من أكثر المناطق تأثرا بالتغيرات المناخية، نظرا لامتداده الجغرافي وتركيبته الاجتماعية، اقتصادية واعتماده على مصادر سهلة التأثير، كالزراعة والموارد المائية...إذ تساعد تلك التغيرات في زيادة حدة الجفاف والتصحر وندرة الحياة الجوفية.
- ج- إضافة أن نسبة كبيرة من سكان البلدان العربية يعيشون في مناطق معرضة لحدوث الظواهر الطبيعية وجوارها، لذا يجب إدماج نشاطات إدارة الكوارث كأحد الاعتبارات الرئيسية في أنشطة التنمية التي تنفذها البلدان العربية.
- * تقع على عاتق الدول المسؤولية الرئيسية عن تميمتها الاجتماعية والاقتصادية عن طريق الأخذ باستراتيجيات وخطط إنمائية وطنية تشمل تدابير الحد من مخاطر الكوارث، ومع ذلك فإن وجود بيئة دولية وإقليمية تمكينية أمر أساسي لدعم تنمية المعارف والقدرات والموارد اللازمة لبناء امم ومجتمعات بدور رئيسي في تعزيز الأولويات والموارد والقدرات الإقليمية التي تساهم في تعزيز القدرات الوطنية والتقدم المحرز في رصد مخاطر الكوارث وتقييمها والحد منها، وفي المنطقة العربية تدعم جامعة الدول العربية وتدعو إلى تنفيذ إطار عمل هيوغو على الصعيدين الإقليمي والوطني، وتشجع على تنسيق الجهود الرامية إلى تنفيذ الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، أما المنظمات المتخصصة التقنية تحت مظلة جامعة الدول العربية، مثل الأكاديمية العربية للعلوم والتكنولوجيا والنقل البحري والمركز العربي لدراسة المناطق القاحلة للأراضي الجافة والمنظمة العربية للتنمية الزراعية ومنظمة العمل العربية بإدراج المساعدة التقنية التي تعطي مختلف البلدان العربية، وبالإضافة إلى ذلك أنشأ في القاهرة مركز إقليمي للتدريب والبحث في مجال الحد من أخطار الكوارث بهدف تعزيز قدرات البلدان العربية على الحد من مخاطر الكوارث¹.

¹ Final version adopted by the Council of Arab Ministers Responsible for the Environment, resolution 345, in its 22nd session held at the League of Arab States 19_20 December 2010, P7.

فالدراسات تؤكد سعي الحكومات في جميع أنحاء المنطقة بشكل متزايد للحصول على خدمات شاملة لإدارة مخاطر الكوارث. وقد أدت زيادة الوعي بقضايا إدارة مخاطر الكوارث والتحويلات التدريجية في السياسات، كما يتضح من إنشاء عدد من المؤسسات الخاصة بإدارة مخاطر الكوارث والاستثمارات في البرامج في جميع أنحاء المنطقة. وتشمل هذه البرامج نظم الإنذار المبكر وتقييمات المخاطر على المستوى الوطني وعلى مستوى المدينة. ففي عام 2010، على سبيل المثال، اعتمد المؤتمر الإسلامي لوزراء البيئة الاستراتيجية الإسلامية للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها، التي تهدف إلى إنشاء هياكل وسياسات شاملة لإدارة مخاطر الكوارث في البلدان الإسلامية¹.

¹ Natural Disasters in the Middle East and North Africa: A Regional Overview The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2014, p2.

المطلب الثالث

التشريع لإدارة الأزمات والكوارث.

لتنظيم أي عملية أو نشاط لا بد من وضع مجموعة من الضوابط التي تحدد ما يجب أن يكون بالطريقة الصحيحة والمحددة بقواعد دقيقة وذلك تحريا للموضوعية والدقة وعدم تضارب الآراء، وكذلك لمعرفة كل طرف ما له وما عليه.

يعتبر حقل إدارة الأزمات والكوارث من بين أهم المجال الحساسة والإستراتيجية في أي دولة كانت مهما كان عدد سكانها أو مساحتها أو درجة تقدمها، لارتباط وتمحور الأزمات والكوارث بحياة الأفراد بالدرجة الأولى وبعدها الجانب المادي والاقتصادي للدولة، ونظرا لأهمية إدارة الأزمات كان من الضروري.

1- ما الغرض من التشريع لإدارة الأزمات والكوارث؟

من البديهي أنه من أجل نجاح خطة متكاملة وفاعلة لمواجهة الكوارث لا بد من الاعتماد على السلطة التشريعية للدولة تمنح الدعم القانوني اللازم للتنفيذ، لكن في حالة وجود تشريعات قانونية مناسبة فإن كتيب الصليب الأحمر للنجدة من الكوارث من الكوارث، يمكنه عند تطبيقه تعيين أو تسمية هيئة مركزية عليا تعطي إليها السلطات والصلاحيات وتتاط بها المسؤوليات اللازم للتخطيط لمواجهة الكوارث¹

سن القوانين والسياسات عادة ما تكون من تخصص الحكومة في أي دولة من الدول أو يكون من قبل الإدارة العليا لأي منظمة أو مؤسسة أو شركة، بحيث تتميز هذه السياسات والقوانين عادة بأنها إستراتيجية بطبيعتها، تعتمد على تحقيق أهداف طويلة الأمد، تحدد المسؤوليات المختلفة للوصول للغايات والأهداف، يمكن أن توصي بممارسات معينة أو محددة يمكن أن تحدد معايير محددة لاتخاذ القرارات، وتحضي هذه القوانين والسياسات أهمية بالغة تتمثل فيما يلي²:

-تحقيق الأهداف المشتركة.

¹ مصعب حبيب مرحوم الهاشمي، دور القوانين والتشريعات الدولية والمحلية في مواجهة أزمات الكوارث، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 18، 2007، ص84.

² حريز سامي، زيد السلطان، مرجع سابق، ص188_189.

-تجعل الأعمال والتصرفات قانونية وتحمي متخذها من المسائلة.

-تضمن تنفيذ الممارسات والمسؤوليات المختلفة.

-من غير هذه القوانين والسياسات يكون هناك ضعف في التنفيذ والتنسيق وتضارب في التوجهات وضعف في النتائج بل يؤدي ذلك إلى نتائج سلبية، بينما يكون سن القوانين والسياسات من القمة إلى القاعدة يكون تنفيذ الاستراتيجيات من القاعدة للقمة ولكن عند وضع القوانين يجب أخذ رأي ومشورة أصحاب الخبرة والذين يقومون بتنفيذ هذه القوانين والسياسات، ومن شأن ذلك أن يضمن أن تكون السياسات والقوانين واقعية وتنفيذها وتكسب بذلك حماس وتأييد من سيقومون على تنفيذها.

عرفت الجزائر على مر العصور العديد من الأزمات والكوارث المختلف " الطبيعية، الصناعية، الأمنية..."، خلفت هذه الأزمات والكوارث خسائر معتبرة في معظم الحالات خاصة عند الحديث عن كارثة زلزال الأصنام، زلزال بومرداس، فيضان باب الواد، هذه الكوارث التي تعتبر درسا للسلطات الجزائرية والمواطنين لإعادة النظر في كيفية التعامل مع الأزمات والكوارث، هذا الميدان الذي بلغ تقدما كبيرا في الكثير من الدول لما له من أهمية بالغة، فكما هو معروف الأزمات والكوارث عندما تقع لا تنتظر يتخذ القرار، هذا ما سجلناه في مختلف الكوارث والأزمات والكوارث التي عرفتها الجزائر التي سجل نقص كبير في التعامل في مختلف مراحل إدارة الأزمات والكوارث سواء تحدثنا على عميلة التوعية، التدريب أو التدخل... لذلك لجأت السلطات الجزائرية في معظم الكوارث إلى الاستغاثة بالمراكز العالمية لإدارة الأزمات والكوارث ومختلف الدول ذات الخبرة، فقد سجل الحضور الدولي في كارثة زلزال الأصنام وفيضان باب الواد وزلزال بومرداس حضور قوي وفعال من حيث التدخل والإنقاذ، الإسعاف.

هذا ما جعل الجزائر تعيد التفكير والنظر في ميدان إدارة الأزمات والكوارث بصفة أكثر جدية وعلمية، فقد قام صانعو القرار في الجزائر بمراجعة مختلف التشريعات الخاصة بالتعامل مع الأزمات والكوارث التي إذا نظرنا إليها نجدها قليلة جدا مقارنة بالكوارث والأزمات التي تعرفها الجزائر، دون أن نغفل أن الدولة الجزائرية مصنفة بين الدول الأكثر تعرضا للأزمات والكوارث في القارة الإفريقية، عمد المشرع الجزائري إلى وضع قوانين جديدة تضمن التعامل المتكامل والتفصيلي مع الأزمات والكوارث، فكما عرفنا صدور قانون 2004، 2003 اللذان سنفصل فيهما لاحقا.

أما فيما يخص التشريع، فالجزائر وجيبوتي ومصر ولبنان والمغرب وجمهورية يوغوسلافيا هي عدد قليل من البلدان التي وضعت سياسات وأنشأت وحدات لتعزيز التنسيق. ولا ينبغي التقليل من شأن هذه الإنجازات، على الرغم من أن السياسات والخطط نادرا ما تستند إلى معلومات موثوقة من تقييمات المخاطر المتعددة المخاطر الشاملة. كما أن السياسات والخطط لا تدعمها ميزانيات كافية، وغالبا ما يعتمد التنفيذ على دعم المانحين. بالإضافة إلى ذلك، فإن الحكومات المحلية، التي تلعب دورا حاسما في إدارة مخاطر الكوارث، غالبا ما لا تكون على دراية بتغييرات سياسة إدارة مخاطر الكوارث وتفترق إلى الدراية المهنية للمساهمة بشكل فعال في الاستجابة للكوارث و / أو التخفيف من أثارها¹.

حيث تعتبر القاعدة التشريعية القاعدة المرجعية التي تنظم عملية إدارة الأزمات والكوارث بصفة دقيقة ومضبوطة كما تحدد الجهات والأجهزة المعنية بالتعامل مع الأزمة أو الكارثة بصفة مفصلة ودقيقة، يضمن الإطار القانوني في مجال إدارة الأزمات والكوارث السير العقلاني والمنظم لإدارة الأزمة أو الكوارث بعيدا عن الفوضى وتضارب الأفكار والمصالح وبعيدا عن الشائعات والتداعيات التي تلازم الكوارث والأزمات وبالتالي تصاعد حدة الأزمات واحتمالية زيادة خسائرها المادية والبشرية وخلق أزمات وكوارث جديدة، كما حدث في العديد من الأزمات التي تصاعدت وتحولت إلى كوارث بسبب سوء التعامل معها.

فمن المهم أيضا أن تدرج الترتيبات المؤسسية اللازمة للتأهب في التشريعات المحلية الحكومية والوطنية، وبوجه هذا القانون أو تلك القوانين والأنشطة التي يمكن تنفيذها وتحت أي ظروف، كما تحدد تلك القوانين المسؤولية العامة في حالة الكارثة، ويتعين أن يحدد ذلك التشريع دور الوزارات الرئيسية والمنظمات الوطنية والدولية والجهات الفاعلة في المجتمع المدني في مجال التأهب والاستجابة، وتجنب الفوضى في الأيام الأولى من الاستجابة، كما يتعين أن يحدد التشريع بوضوح آليات تتمتع باللامركزية وأن تشجع مشاركة المجتمع المحلي، ويتعين أن يحدد التشريع صدر التمويل والموارد الأخرى اللازمة للتأهب، ومن الناحية التالية يتعين أن يحدد التشريع مصدر التمويل والموارد الأخرى بندا محدد، أو مصدرا للتمويل في الميزانية الوطنية العامة من أجل بناء قدرات التأهب مثل حدوث الكوارث، وينبغي أيضا أن يحدد الطريقة التي قد تخصص بها أموال إضافية لحالات الكوارث

¹ Natural Disasters in the Middle East and North Africaop.cit, p18.

الطارئة لمواجهة أي كارثة كبيرة، وينبغي أن يحدد التشريع أيضا نظاما للرصد والإنقاذ يقتضى من الكيانات المسؤولة عن بناء قدرة التأهب، كما ينبغي أن يحدد أهدافا للمساءلة في إطار النظام¹.

فقد حاول المشرع الجزائري وضع إطار قانوني لإدارتها، حيث أدرج الكوارث الطبيعية من الأخطار الكبرى، بعد سلسلة الكوارث الطبيعية التي شهدتها الجزائر تقرر وضع تنظيم متكامل للوقاية والتكفل أحسن بتبعاتها، فكان صدور المرسومين 231/85 و 232/85 المتعلقين بالوقاية من الكوارث وتنظيم الإسعافات سنة 1985، بحيث يشترك في إدارة الأخطار الكبرى كل المصالح بداية من مرحلة الوقاية منها التي تسيير تبعاتها، من خلال تقليص أثارها وتفادي تحول الظاهر إلى كارثة².

فقد أكد زلزال بومرداس عدم الاستفادة من زلزال الأصنام، حيث كان زلزال الأصنام من أقوى الزلازل التي ضربت الجزائر، نتيجة لقوته والخسائر الكبيرة التي خلفها، ومنذ تلك الكارثة تم وضع العديد من اللجان والأجهزة المعنية بإدارة الأزمات والكوارث، لكن زلزال بومرداس أثبتت أنه ليس هناك أي تقدم ملحوظ في الاستجابة للكارثة فلو قارنا حصيلة زلزال الأصنام نجدها 2633 قتيل وألاف الجرحى في حين وصل عدد القتلى في زلزال بومرداس 2278 شخصا وجرح الألاف في زلزال بومرداس، رغم أن زلزال الأصنام كان الأعنف إلا أن عدد القتلى والجرحى والخسائر المادية كانت متقاربة، كما أظهر زلزال بومرداس عدم استعدادية الأفراد وضعف ثقافتهم للتعامل مع الأزمات والكوارث³.

هذا ما يؤكد أن التحدي صعب وعليه لابد من إعادة النظر في الإطار التشريعي والتنظيمي لعمل الإدارة العمومية، توزيع الصلاحيات والمسؤوليات ولذا تحديد أهداف الإدارة وتحقيقها بنجاح السبل مهما كان الظرف والمعطى، فالثغرات القانونية وعدم اكتمال صدور النصوص التنظيمية الخاصة بالقانون (04-20) الخاص بالوقاية من الأخطار الكبرى وإدارة الكوارث في إطار التنمية

¹ التأهب للكوارث تحقيقا للاستجابة الفعالة، مجموعة الإرشادات والمؤشرات لتنفيذ الأولوية الخامسة في إطار عمل هيوغو، إطار عمل هيوغو 2005_2015 بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث، مرجع سابق، ص15.

² حسين حساني، مرجع سابق، ص36.

³ Abdelhakim ayadi le séisme un pour la sécurité national : d, elasmam 1980 azemmouri2003, ou en l'état de la prévention pour la Réduction du risque sésimique conseil de la nation, 3ème journée d'etude parlementaires le réfrènes national pour un débat citoyen la défense Cécile, algerer 25-26 fév 2006, p246_247.

المستدامة التي لم تصدر بعد والتي تحدد آليات ومؤسسات التدخل في إطار مخطط ORSEC ودور مستوى مسؤولية كل طرف، مما يفتح المجال أمام تداخل الاختصاصات والصلاحيات بين مختلف الأطراف الداخلة في الإدارة، وربما انتشار مظاهر الإهمال والتقصير دون تحديد المسؤول الفعلي عن ذلك.¹

بعد زلزال 10 أكتوبر في الشلف تقرر وضع تنظيم للوقاية و التكفل بالكوارث الطبيعية أو الصناعية مما أدى بالسلطات العمومية إلى إصدار سنة 1985 مرسومين حول الوقاية من الكوارث وتنظيم الإسعافات(مرسوم 231-85 و مرسوم 232-85) وإثر زلزال بومرداس في 21 ماي 2003 وحيال جسامة الأخطار أمر رئيس الجمهورية الحكومة بإدراج ضرورة تحضير البلد لتكفل أمثل بالكوارث من خلال سياسة وقائية. وبتاريخ 25 ديسمبر 2003 تم إصدار القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الكوارث وتسييرها في إطار التنمية المستدامة.²

لمعالجة الآثار السلبية الناجمة عن الكوارث الطبيعية على حياة الإنسان والإقتصاد الوطني، ومع ذلك الخبرة المكتسبة، اعتمدت الحكومة الجزائري ماي 1985 خطة وطنية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى للتعامل مع العوامل المختلفة التي تميز هذا البلد، واعتمدت العديد من القوانين واللوائح على هذه الجوانب، وعموما فإن البلاد تحرز تقدما ملحوظ في مجال بناء القدرات والأنظمة المؤسسية والتشريعات لمعالجة أوجه القصور في الاستعداد والوقاية وكذلك في مناطق أخرى، مثل تحسين نظام الإنذار المبكر، حيث تم التخطيط لخطة وطنية للوقاية من الكوارث وتنظيم عمليات الإغاثة وقد تم توثيق 14 من المخاطر، 7 ذات أسباب طبيعية و 7 بسبب الإنسان، فيما يخص المخاطر الطبيعية فتمثلت في الزلزال، الفيضانات، الرياح العاتية، الجفاف، حرائق الغابات، حركات الأرض وخطر الجراد، أما المخاطر الصناعية فتشمل الحرائق، الانفجارات، الكوارث البحرية، كوارث السكك الحديدية، الكوارث الجوية، الإشعاع والتلوث، فالجزائر لديها أراض تقع إلى حد كبير في المنطقة التي ضربها الزلزال، لديها كثافة مع ارتفاع العديد من الصدوع النشطة، مع مراعاة عدم انتظام هطول الأمطار حيث تميزت في بعض الأحيان نوبات الأمطار الغزيرة، لذا البلاد تحت تهديد دائم من مختلف الكوارث ذو شدة كبيرة لها آثار لا تحصى، ومنذ ذلك الحين أعطيت التدابير الوقائية المناسبة

¹ جمال حدار ، مرجع سابق، ص116.

² تسيير الأزمات والأخطار الكبرى، مقال متاح على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية: www.interieur.gov.dz تاريخ التصفح: 10 جانفي 2017، الساعة 9 صباحا.

اهتماما، في الوقت المناسب للحد من المخاطر والوعي للجمهور من المخاطر الخطيرة التي يمكن أن تحدث التحضر والتصنيع¹.

الإطار التشريعي والمؤسسي بشأن الحد من مخاطر الكوارث في الجزائر متنوع ويمتد على عدد من الوثائق القانونية ويجري باستمرار ترقية القوانين واللوائح في الجزائر، يشير إلى أعمال البرلمان، تتألف من المراسيم الأخرى، والمراسيم والقرارات وما إلى ذلك التي تصدرها الحكومة والهيئات المختصة الأخرى².

2- أهم القوانين المتعلقة بإدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.

كما عرضنا سابقا أن السلطات الجزائرية قامت بوضع ترسانة قانونية متشكلة من قوانين ومراسيم وأوامر وتعليمات لتنظيم وتسيير عملية إدارة الأزمات والكوارث، حيث نجد بروزا واضح لإدماج بنود ومواد قانونية في مجالات مختلفة، فنجد قانون التهيئة العمرانية يحمل في طياته بنودا تخص إدارة الأزمات والكوارث، كما نجدها في قانون الحماية المدنية، قانون الدفاع وغيرها من قوانين خاصة في السنوات الأخيرة وهذا له مدلول واضح وهو استيعاب الدولة الجزائرية لخطورة الأزمات والكوارث والظروف لإعطائها حيز قانوني كبير يحمي من الفوضى وتضارب القرارات والتنظيمات وفيما يلي سيتم عرض أهم القواعد التشريعية التي تضمنت موضوع إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر كما يلي:

1- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 7 شوال 1387 المتضمن قانون البلدية، الجريدة

الرسمية رقم 6 الصادرة في 18 يناير 1967.

يتضمن هذا الأمر قانون البلدية الجديد بعد الاستقلال حيث تناول كل ما يتعلق بالبلدية من نشأة البلدية، تعريفها، الحدود الإقليمية، النظام الانتخابي لنواب البلدية، أجهزة البلدية، الاختصاصات، جهاز الحماية المدنية من مسؤوليات البلديات، مالية البلدية.

¹ AzzouzKERDOUN , op. cit, p4

² Fabien Pommelet, with assistancesupport from Ms. Mary Picard on behalf of the Disaster Law programme,Background Report Law and Regulation for the Reduction of Risk from Natural Disasters in Algeria A National Law Desk Survey. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2012, p3.

2- الأمر رقم 67-250 مؤرخ في 16 نوفمبر 1967 والمتعلق بالتنظيم العام للحماية

المدنية في زمن الحرب، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 99، الصادرة 5 ديسمبر 1967.

حيث تضمن هذا الأمر التنظيم العام لإعداد الحماية المدنية في زمن الحرب فقد حدد نطاق الحماية المدنية المنظمة في زمن الحرب وطابعها الإلزامي كما حدد الوزير المسؤول عن الحماية المدنية في زمن الحرب ودور الوزراء الآخرين.

بالإضافة إلى تناوله تعيين المؤسسات والمنشآت التي يجب عليها أن تقوم بحماية نفسها وهي المصالح المركزية والمصالح الخارجية والمنشآت التابعة لمختلف الوزارات.

ولقد وضع مخططات وبرامج الحماية المدنية في زمن الحرب حيث يحدد في المخططات الهدف الذي يجب الوصول إليه، كما تبين فيها الحاجات وترتيب أولوياتها، ويتم وضع هذه المخططات في نطاق الأحكام المنصوص عليها، طبقاً لمختلف التعليمات التقنية الصادرة من وزير الداخلية، والمكلفة عند الاقتضاء بتعليمات الوزراء الآخرين الذي يهتمهم الأمر وذلك بناء على الإمكانيات التقنية ومع اهتمام بالغ التوفير. حيث توجد مخططات خاصة بالتجهيز حيث يبين في المخططات الخاصة بالتجهيز ما يلي (تقدير المصاريف عن كل صنف من الأدوات، قيمة الأشغال المنظور في إنجازها، ترتيب أولوية الإنجازات. ومخططات خاصة موضوعة من طرف المؤسسات المعينة لقيام بحماية نفسها بنفسها، مخطط تنظيم الاتصالات والنقل، مخطط التوظيف، مخطط التدريب، مخطط العمل النفساني).

3- المرسوم رقم 67-257 مؤرخ في 16 نوفمبر 1967 ويتعلق بتنظيم اللجنة العليا

للدفاع المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. العدد 99، الصادرة 5 ديسمبر 1967.

تضمن هذا المرسوم تشكيل اللجنة العليا للحماية المدنية التي تساعد على سبيل الاستشارة وزير الداخلية المكلف بتنظيم الدفاع المدني، يرأس وزير الداخلية هذه اللجنة وتجتمع بناء على استدعاء رئيسها مرتين على الأقل في كل سنة في جلسة عادية وفي اجتماع غير عادي كلما تدعو الضرورة لذلك، تتكون اللجنة العليا للدفاع المدني من ممثلو الدولة (الكاتب العام لوزارة الدفاع الوطني أو ممثله، ممثل عن وزارة الدفاع الوطني "مصلحة الهندسة العسكرية"، المدير العام للتنظيم والإصلاح الإداري والشؤون العامة بوزارة الداخلية، المدير العام للأمن الوطني أو ممثله، رئيس المصلحة الوطنية للحماية

المدنية بوزارة الداخلية، ممثل من كل الوزارات التالية" المالية والتخطيط، الصناعة والطاقة، الصحة العمومية، النقل، الفلاحة والإصلاح الزراعي، الأشغال العمومية والبناء، البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، بالإضافة إلى ممثلو الجماعات المحلية (عامل عمالة مدينة الجزائر أو ممثله، رئيس المجلس الشعبي البلدي لمدينة الجزائر أو ممثله)، وممثلو المؤسسات العمومية (الرئيس المدير العام لمؤسسة الكهرباء والغاز الجزائرية، المدير العام للشركة الوطنية للسكك الحديدية الجزائرية).

4- المقرر المؤرخ في 29 نوفمبر عام 1967 يتعلق بتنظيم الدفاع المدني في إطار

البلديات، الجريدة الرسمية، العدد 99، الصادرة 5 ديسمبر 1967.

يحدد هذا القرار مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في نطاق التدابير المدني والمحددة بما يلي "إعداد بعض التدابير الخاصة والمتعلقة بالأمن المحلي، إنجاز بعض التدابير اللازمة التي لا يمكن تأخيرها تنفيذها بدون خطر... كما يحدد المصالح البلدية المعنية بإدارة الأزمات ومهامها.

5- الأمر 38 /69 المؤرخ في 22 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة

الرسمية 66، الصادرة في 23 ماي 1969.

يعتبر هذا الأمر أول قانون للولاية في الجزائر بعد الاستقلال، تضمن كل الجوانب التنظيمية والقانونية والمالية للولاية (الاسم، الاختصاص، الوظائف، الميزانية...)

6- المرسوم رقم 85-231 مؤرخ في 25 أوت سنة 1985، يحدد شروط تنظيم

التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد كفاءات ذلك، الجريدة الرسمية رقم 35، الصادرة في 12 ذو الحجة عام 1405، أوت 1985..

يحدد هذا المرسوم شروط تنظيم التدخلات والإسعافات التي تقوم بها وتنفيذها، لدى وقوع الكوارث، مختلف السلطات التي تعمل في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها وطبقا لصلاحياتها واختصاصاتها كما يحدد كفاءات ذلك، بحيث يجب أن تدرج تدخلات الأجهزة المختصة في إطار مخططات تعد مقدما لتنظيم التدخلات والإسعافات، يبين مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات لمجموعة الوسائل البشرية والمادية الواجب استخدامها في حالة وقوع كوارث ويحدد شروط هذا الاستخدام، يتطرق هذا القانون بصفة مفصلة إلى إعداد المخططات وتنسيقها، بالإضافة إلى تحديد أجهزة القيادة ووسائل تطبيق مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات، ووحدات التدخل ومستويات الوحدات (الولاية، البلدية، الوحدة).

7- المرسوم رقم 85 - 232 المؤرخ في 25 أوت 1985 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، الجريدة الرسمية رقم 35 الجريدة الرسمية رقم 35، الصادرة في 12 ذو الحجة عام 1405، أوت 1985.

يرسم هذا المرسوم أنه يتعين على كل سلطة أو هيئة مؤهلة أن تتخذ وتستخدم في إطار القوانين والتنظيمات المعلوم بها، جميع التدابير والمعايير التنظيمية والتقنية التي من شأنها أن تستبعد الأخطار التي يمكن أن تعرض أمن الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر، أو تخفف من أثارها، يسهر كل وزير على تنفيذ ما سبق، ويحدد لقطاعه بالاشتراك مع وزير الداخلية والجماعات المحلية إن لزم الأمر، نصوص مخطط الوقاية من الأخطار الطبيعية الأصل أو التكنولوجية المنشأ والتي تتصل بنشاط قطاعه أو عمله، كما حدد هذا المرسوم على دور الوالي في تنفيذ التدابير والمعايير المحددة وكيفيات ذلك، كما يؤكد كذلك على ضرورة إنشاء خلية للوقاية من الأخطار ومهام الخلية المنشأة.

8- القانون رقم 16/87 المؤرخ في 11 أوت 1987 يبحث الدفاع الشعبي ويحدد مهامه وتنظيمه، الجريدة الرسمية 32، الصادرة في 5 أوت 1987.

تضمن هذا القانون مهام جهاز الدفاع المدني وكيفية تنظيمه وإبراز دور جهاز الدفاع المدني في الحالة العادية وحالات الطوارئ بحيث تضطلع قوات الدفاع الشعبي في ميدان الدفاع العسكري بمهام الدفاع الإقليمي، وتشارك في الدعم المتعددة الأشكال لقوات الجيش الوطني، تستعمل قوات الدفاع الشعبي في ميدان عن المراكز الاقتصادية والمناطق الصناعية الحيوية، طبقا لمخططات الدفاع الوطنية والجهوية.

9- المرسوم التنفيذي رقم 90-402 مؤرخ في 15 ديسمبر 1990 يتضمن تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية، الجريدة الرسمية رقم 55، الصادرة في 12 ديسمبر 1990.

يهدف هذا المرسوم إلى ضبط تنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى وسيره.

10- قانون رقم 91-23 مؤرخ في 6 ديسمبر 1991 المتعلق بمساهمة الجيش الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، الجريدة الرسمية رقم 63، الصادرة في 7 ديسمبر 1991.

يهدف هذا القانون إلى تحديد شروط مساهمة قوات الجيش الشعبي في القيام بالمهام الخاصة بحماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور.

بحيث يمكن من دون المساس بأحكام المادتين 86 و87 من الدستور، اللجوء إلى وحدات الجيش الوطني وتشكيلاته، بناء على قرار رئيس الحكومة بعد الاستشارة المسبقة للسلطات المدنية والعسكرية المختصة الاستجابة إلى المتطلبات التالية:

-الנקبات العمومية والكوارث الطبيعية أو الكوارث ذات الخطورة الاستثنائية.

-عندما يكون حفظ الأمن العمومي وصيانته وإعادته خارجا عن نطاق السلطات والمصالح المختصة عادة.

-بسبب المخاطر الجسيمة أو توقعها التي قد يتعرض لها أمن الأشخاص والممتلكات.

-في حالة المساس المستمر بالحريات الجماعية أو الفردية.

11- المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ في 10 أوت 1994 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية رقم 53. الصادرة في 10 أوت 1994.

يعد وزير الداخلية والجماعات المحلية والإصلاح الإداري ويقترح في إطار السياسات العامة للحكومة وبرنامج عملها عناصر السياسة الوطنية في صلاحياته ويتولى تطبيقها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، يتولى وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري دون المساس بالصلاحيات المسندة إلى وزير الدفاع الوطني، بصور أعمال وقائية والمكافحة والرقابة التي تدخل ضمن أمن الإقليم والنظام العام وتسييرها وتقويمها، ويشارك في تحديد السياسة الوطنية في مجال أمن الإقليم وفي تنفيذها وتقويمها، ويقوم بالتنسيق العام في ميدان الأمن الداخلي بالإقليم، وبهذه الصفة يطور وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، على الخصوص أي تدبير يرمي إلى كشف المطامع والأعمال المضادة للبلاد ومؤسساتها وقدراتها وتراثها وإلى إبطالها ويطول

زيادة على ذلك دون المساس بالتدابير التابعة للقطاعات الأخرى أي عمل يهدف إلى المحافظة على الأماكن المدنية الإستراتيجية وحمايتها.

تتمثل مهمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئية والإصلاح الإداري في مجال الحماية المدنية فيما يأتي:

- يسهر على حماية الأشخاص والأماكن من أخطار الحوادث والنكبات أو الكوارث التي يتسبب فيها الإنسان أو الطبيعة.

- يدرس تدابير الحماية المدنية على الصعيد الوطني وينشطها ويراقبها.

- ينشط مخططات الوقاية من أخطار الكوارث ويراقبها.

- ينسق مخططات تنظيم التدخلات والنجادات في حالة وقوع الكوارث.

- ينسق العمل الميداني الذي تقوم به مصالح الحماية المدنية ويراقبه.

- يشارك الهيئات المعنية في حماية البيئة.

- يشارك في تقديم برامج الدفاع المدني.

12- المرسوم التنفيذي رقم 332/03 المؤرخ في 8 أكتوبر 2003، يتضمن إنشاء

المركز العملي الوطني للمساعدة على القرار وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية رقم 61. الصادرة في 12 أكتوبر 2003.

ينشأ لدى الوزير المكلف بالداخلية مركز علمي وطني للمساعدة على القرار يدعى في صلب النص "المركز" ينظم المركز ويعمل كمصلحة خارجية للإدارة المركزية، المركز أداة للاستماع والترقب يتولى مهمة جمع واستغلال كل المعلومات المتعلقة بحياة البلاد التي من شأنها أن تساعد على الوقاية وتسهيل تسيير الأحداث ذات البعد الوطني التي قد تخلف حالة أزمة وتستدعي تسويتها تنسيقا مشتركا ما بين القطاعات واتخاذ قرار فوري وبهذه الصفة يكلف بما يأتي:

- جمع المعلومات والعناصر اللازم لأعمال الوقاية وحماية الأشخاص والممتلكات لدى الأطراف المعنية.

- إعلام الوزير المكلف بالداخلية باستمرار بكل حدث من شأنه وضع جهاز التدخل والإسعاف.

- إحصاء الوسائل الضرورية لقيادة عمليات الحماية والإسعاف. مركزتها وحشدتها ووضعها تحت تصرف السلطات.

-تسهيل عمل مختلف المتدخلين والمتعاملين وتنسيقه وتمكينهم من ممارسة مسؤولياتهم في أحسن الظروف.

-التأكد من وضع مجموع مخططات التدخل والإسعاف وتحيينها، مخطط تنظيم الإسعاف ومخططات أخرى مماثلة. وذلك حسب المادة 1، 2، 3.

يدير المدير العام الخلية العملية التي تتشكل من أربعة مديري الدراسات وتكلف بما يأتي:

-جمع كل المعلومات حول الأحداث والوقائع التي من شأنها أن تشكل خطرا على الأشخاص والممتلكات ومركزتها واستغلالها ومتابعتها.

-تقييم حالات الأزمة والتصدي لها بواسطة إبلاغ السلطات العمومية.

-تحديد الوسائل الواجب استعمالها مع القطاعات المعنية.

تتشكل اللجنة التقنية للاتصال التي يرأسها الوزير المكلف بالداخلية من الأمناء العاميين للوزارات المكلفة بالداخلية، النقل، الأشغال العمومية، الرعي، الصحة، السكن، العمران، التهيئة العمرانية والبيئة والاتصال، وممثل وزارة الدفاع الوطني، وفي حالة الأزمة يمكن اللجنة التقنية للاتصال أن تستعين بممثلي هيئات ومؤسسات أخرى يمكن أن تكون معنية.

تتكلف اللجنة التقنية للاتصال بما يأتي:

-القيام بإحصاء الوسائل البشرية والمادية التي يمكن حشدها لتسيير الأزمات حسب القطاع المعني والسهر على تحيينها المنتظم.

-تنظيم حشد الوسائل وتحديد كفاءات استغلالها.

توضع على مستوى كل ولاية خلية محلية للترقب والمتابعة يرأسها الوالي تتشكل الخلية من الممثلين المحليين لمصالح الأمن، الحماية المدنية، النقل، الأشغال العمومية، الري، السكن، البيئة.

تكلف خلية الترقب والمتابعة الولائية بالاتصال مع المصالح غير المركزة المعنية بما يأتي:

-جمع كل المعلومات والمعطيات المرتبطة بالحياة الاجتماعية والاقتصادية واستغلالها.

-إحصاء كل الوسائل البشرية والمادية التي يمكن حشدها والسهر على تحيينها المنتظم.

-وضع مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات عند وقوع الكوارث وتحيينها المنتظم، وضع مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات عند وقوع الكوارث وتحيينها، مخطط تنظيم الإسعاف ومخططات أخرى مماثلة .

13- المرسوم التنفيذي رقم 181/04 المؤرخ في 24 جوان 2004، يتضمن إنشاء لجنة الاتصال المرتبطة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، الجريدة الرسمية رقم 41. 27 جوان 2004.

تنشأ لجنة للاتصال ترتبط بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى، تكلف هذه اللجنة بتحديد استراتيجية وطنية للاتصال ترتبط بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى واقتراحها على الحكومة ووضعها حيز التنفيذ وتكلف بهذه الصفة بما يأتي:

- تحديد دعائم وسائل للاتصال تتلاءم مع الأوضاع المترتبة عن الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى والوقاية منها.
- ضبط كفاءات المقارنة للمعالجة الإعلامية للأحداث المرتبطة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى والوقاية منها.
- ضبط كفاءات المقارنة للمعالجة الإعلامية للأحداث المرتبطة بالأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى والوقاية منها.
- تحديد الحاجات التقنية الكفيلة بضمان استمرارية خدمة البث الإعلامي سواء كانت سمعية أو بصرية أو مكتوبة.
- تحديد طرق البث الإعلامي والوقائي على كافة الدعائم.
- تحديد الاستراتيجيات التربوية والموضوعية وقنوات الاتصال الواجب إتباعها في إطار وضع استراتيجية الاتصال المرتبطة بالأخطار والوقاية من الأخطار.
- تصميم استراتيجية الرد على كل شكل من أشكال تحريف إعلام الرأي العام بمناسبة وقوع الأخطار والوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.
- ترقية دراسات وشبكات البحث والتحقيقات السيكولوجية المرتبطة بالقيم والسلوكات والمرافق المنبثقة عن الأخطار أو لتفادي الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.

- توعية المسؤولين ومنشطي قنوات الاتصال وتوجيههم من أجل فعالية تدخلاتهم وشفافيتها وانسجامها.

- تفعيل وتنظيم تكوين مخرجي الحصص الوثائقية والدعائم الإعلامية التربوية المرتبطة بالأخطار الكبرى والوقاية منها.

- إبداء الرأي في المعالجة الإعلامية للأحداث .

- متابعة وتقييم وإعادة ضبط استراتيجية الاتصال عند الحاجة .

وتكف اللجنة زيادة على ذلك بما يأتي:

- تحديد كفاءات التشاور بين القطاعات في مجال الاتصال أثناء الأوضاع المرتبطة بالأخطار والوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.

- تقييم أثر الأعمال الإعلامية المتصلة بالموضوع.

- إعداد برامج إعلامية تتلاءم مع الأخطار والوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى.

- إعداد برامج تحسيسية في اتجاه فئات معينة من الجمهور .

- نشر أو تكليف من ينشر مطبوعات ومطويات ومنشورات إعلامية تتعلق بموضوعها.

يرأس اللجنة الوزير المكلف بالاتصال وتضم:

- ممثل وزير الدفاع الوطني، ممثل وزير الداخلية والجماعات المحلية، ممثل وزير الشؤون

الخارجية، ممثل وزير المالية، ممثل وزير الطاقة والناجم، ممثل وزير الموارد المائية، ممثل وزير

الشؤون الدينية والأوقاف، ممثل وزير التهيئة العمرانية والبيئة، ممثل وزير التربية الوطنية، ممثل

الأشغال العمومية، ممثل وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، ممثل وزير التعليم العالي

والبحث العلمي، ممثل الوزير المكلف بتكنولوجيا الإعلام والاتصال، ممثل الوزير المكلف بالتضامن

الوطني، ممثل وزير الشباب والرياضة، ممثل وزير السكن والعمران، ممثل وزير الصناعة، ممثل عن

قيادة الدرك الوطني، ممثل عن المديرية العامة للأمن الوطني، ممثل عن المديرية العامة للحماية

المدنية، ممثل عن مركز البحث في علم الفلك الفيزياء الفلكية، الفيزياء الرياضية، بالإضافة إلى ستة

خبراء يحتاجهم الوزير المكلف بالاتصال في الميادين الآتية: (علم النفس التطبيقي، علم الاجتماع

التطبيقي، علوم التربية، علوم الإعلام والاتصال، الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، يمكن أن تستشير

اللجنة في إطار مهامها أي شخص من شأنه أن يفيدھا في أشغالھا بحكم كفاءاتھ، تتولى مصالح الوزارة المكلفة بالاتصال أمانة اللجنة.

14- القانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004، يعدل ويتم القانون رقم 90-29 المؤرخ في الفاتح ديسمبر 1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية رقم 28، الصادرة في 15 أوت 2004.

تضمن هذا القانون، تعديل القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1411 الموافق للفاتح ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير.

15- المرسوم التنفيذي رقم 04-271 مؤرخ في 29 أوت 2004 المتعلق بالتأمين على الكوارث، الجريدة الرسمية رقم 55، الصادرة 1 سبتمبر 2004 .
يتضمن شروط منح وتنفيذ ضمان الدولة في إطار عمليات تأمين الأخطار الناجمة عن الكوارث الطبيعية.

16- قانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2004 يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية رقم 84، الصادرة في 29 ديسمبر 2004.

يهدف هذا القانون إلى سن قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة وتعريف عامة وأوصاف للمصطلحات المتعلقة بالأزمات والكوارث (الخطر، الوقاية، تسيير الكوارث).

بالإضافة إلى الأهداف التي ترمي قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث إلى الوقاية الكبرى والتكفل بآثارها على المستقرات البشرية ونشاطاتها وبيئتها ضمن هدف الحفاظ على التنمية وتراث الأجيال القادمة وتأمين ذلك، ومجالات التطبيق، بالإضافة إلى أن هذا القانون حدد مجموعة من الأخطار التي كانت فيما مضى 14 خطر ليتم تقليصها إلى 11 خطر كما يلي " الزلازل والأخطار الجيولوجية، الفيضانات، الأخطار المناخية، حرائق الغابات، الأخطار الصناعية والطاقوية، الأخطار الإشعاعية والنووية، الأخطار المتصلة بصحة الإنسان، الأخطار المتصلة بصحة الحيوان والنبات، أشكال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي، الكوارث المترتبة على التجمعات البشرية الكبرى.

كذلك تضمن هذا القانون عرض دقيق حول الإعلام والتكوين في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، كما فقد تناول القواعد والأحكام العامة المطبقة على جميع الأخطار الكبرى. خصص هذا القانون فصله الثاني للأحكام الخاصة بالأخطار الكبرى (الأحكام الخاصة بالوقاية من الزلزال والخطر الجيولوجي، الأحكام الخاصة بالوقاية من الفيضانات، الأحكام الخاصة بالوقاية من المخاطر المناخية، الأحكام الخاصة بالوقاية من حرائق الغابات، الأحكام الخاصة بالوقاية من الأخطار الصناعية والطاقوية، الأحكام الخاصة بالوقاية من الأخطار الإشعاعية والنووية، الأحكام الخاصة بالوقاية من الأخطار المتصلة بصحة الإنسان، الأحكام الخاصة بالوقاية من الأخطار المتصلة بصحة الحيوان والنبات، الأحكام الخاصة بالوقاية من الأخطار المترتبة على التجمعات البشرية الكبيرة).

هذا بالإضافة إلى التعرض في هذا القانون كذلك لترتيبات الأمن الاستراتيجية لإدارة الأزمات والكوارث (المنشآت الأساسية للطرق والطرق السريعة، الاتصالات الاستراتيجية والمواصلات السلكية واللاسلكية، المنشآت الأساسية والبنائيات ذات القيمة الاستراتيجية).

تطرق هذا القانون كذلك إلى الأحكام التكميلية للوقاية (تسيير الكوارث، التخطيط للنجدة والتدخلات، مخططات تنظيم النجدة، المخططات الخاصة للتدخل)، والتدابير الهيكلية للتكفل بالكوارث (الاحتياطات الاستراتيجية، التعويض عن الأضرار، المؤسسات المتخصصة).

17- المرسوم التنفيذي رقم 04-268 مؤرخ في 29 أوت 2004 المتضمن لقانون

التأمين ، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 55 ، الصادرة في 1 سبتمبر 2004.

يتضمن إلزامية التأمين على أثار الكوارث الطبيعية، ويحدد كيفية إعلان حالة الكارثة الطبيعية، يهدف هذا المرسوم إلى تشخيص الحوادث الطبيعية التي يمكن أن تشكل كارثة طبيعية مغطاة بإلزامية التأمين على أثار الكوارث الطبيعية وتحديد كيفية إعلان حالة الكارثة الطبيعية، تغطي إلزامية التأمين على أثار الكوارث الطبيعية، الحوادث الطبيعية (الزلازل، الفيضانات، سواحل الوحل، العواصف والرياح الشديدة، تحركات قطع الأرض...)، يتم إعلان حالة الكارثة الطبيعية بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالجماعات المحلية والوزير المكلف بالمالية.

18- القانون 10/11 المؤرخ في 03 جويلية 2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 تضمن هذا القانون أهم التعديلات الطارئة على قانون البلدية القانون 08/90 المؤرخ في 17 أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 15.

19- القانون 07/12 المؤرخ في 29 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 المتضمن تعديل قانون الولاية السابق القانون 09/90 المؤرخ في 17 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 15.

20- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 6 فيفري سنة 2011، الجريدة الرسمية رقم 21، الصادرة، 3 أفريل 2011.

يحدد مدونة الإيرادات والنفقات الخاصة بحساب التخصيص الخاص بالخزينة رقم 302_042 المسمى صندوق الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى حيث تتمثل إيرادات هذا الحساب فيما يلي:

- مخصصات ميزانية الدولة.
- مساهمة من الاحتياطي القانوني للتضامن المنشأ بموجب المادة 192 من القانون رقم 82-14 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1982 والمتضمن قانون المالية لسنة 1983.
- حواصل الغرامات المطبقة لعدم احترام الواجبات القانونية للتأمين باستثناء تلك المتعلقة بالتأمين على السيارات.
- جميع الموارد الأخرى أو المساهمات أو الإعانات.

وتتمثل نفقات هذا الحساب في التعويضات التي تدفع لضحايا الكوارث الطبيعية وتشمل المساعدات لإعادة تكوين الأثاث المتضرر والتي تحدد محتوياتها ومبالغها من طرف مختلف اللجان المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-402 المؤرخ في 28 جمادى الأولى 1411 الموافق لـ 15 ديسمبر 1990.

21- المرسوم التنفيذي رقم 11-194 المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وتسييرها، الجريدة الرسمية رقم 29، الصادرة في 22 ماي 2011، يعتبر هذا المرسوم إضافة نوعية لمجال إدارة الأزمات والكوارث، حيث يعد إنشاء مندوبية خاصة بالمخاطر

الوطنية خطوة جيدة من السلطات الجزائرية، تنهض هذه المندوبية بالعديد من المهام الإستراتيجية في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر منها التنظيم، التنسيق، التسيير.

22- مرسوم رئاسي رقم 16-158 يتضمن تصديق على مذكرة التفاهم بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ومعهد الأمم المتحدة الإقليمي لمراكز الامتياز للإتحاد الأوروبي للحد من الأخطار الكيميائية والبيولوجية والإشعاعية والنووية في شمال إفريقيا ومنطقة الساحل الموقعة بالجزائر، 2 سبتمبر 2015، الجريدة الرسمية رقم 35، الصادرة في 26 يونيو 2016.

يضمن هذا المرسوم مذكرة تفاهم بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ومعهد الأمم المتحدة الأقليمي.

إن إطاره التشريعي والمؤسسي بشأن الحد من مخاطر الكوارث في الجزائر متنوع يتضمن عدد من الوثائق القانونية، ويجري باستمرار تحديثه. ومع ذلك اعتمدت الجزائر القانون رقم 04-20 في 25 ديسمبر 2004 وهو قانون محدد يتعامل حصرا مع المخاطر¹

من خلال عرضنا لأهم التشريعات التي جاءت في صدد مجال إدارة الأزمات والكوارث لاحظنا أمرا مهما للغاية، وهو عدم شمولية هذه القوانين لجميع العناصر الضرورية لإدارة الأزمات والكوارث خاصة وأن البعض منها يختص بمجال دون آخر.

وعلى الرغم من أن البلاد لديها مجموعة من التشريعات والأنظمة المتعلقة بالحد من إدارة المخاطر في مختلف القطاعات، إلا أنها لا تطبق بشكل جيد، لاسيما تنفيذ قوانين وقواعد البناء، كما أدى غياب آليات تنسيق مؤسسي واضح في مجال الحد من مخاطر الكوارث على المستوى الوطني والقطاعي مع ضعف التنفيذ وتحديد القدرات التنظيمية على المستوى المحلي كل هذه العوامل أدت إلى صعوبة تطبيق تلك القواعد والمعايير، وتطبيقا للقانون 2004، فإن اللامركزية تشترط على البلديات أن تتجلى بمسؤوليات متخصصة في مجال إدارة الكوارث، إلا أنه لا تزال الموارد والقدرات على مستوى البلديات محدودة، وبناء عليه لا بد أن يكون هناك دعما إضافيا لتمكين البلديات من اتخاذ إجراءات فعالة لإدارة الكوارث، إلا أنه لا تزال الموارد والقدرات على مستوى البلديات محدودة، وبناء عليه لا بد أن يكون هناك دعما إضافيا لتمكين البلديات من اتخاذ إجراءات فعالة لإدارة مخاطر

¹Fabien Pommelet, *op .cit*, 2012, p3.

الكوارث، وذلك بتوفير الميزانيات والقدرات الكافية لابد أن تكون هناك مشاركة ملتزمة أكثر فعالية من البرلمانين ورؤساء البلديات خاصة فيما يتعلق بالالتزام بالحملات الإقليمية والوطنية والحملة الدولية للتقليص من الكوارث من أجل مدن أكثر مجابهة " مدينتي تتحضر " كما أن هناك حاجة أكيدة وفرصة لتبادل الممارسات الخاصة بإدارة مخاطر الكوارث في إطار الاستراتيجية الدولية للحد من المخاطر، وتعد المشاورات الوطنية لما بعد إطار عمل هيوغو والتدريب الخاص بمنظومة التعافي الدولية والذي تم في فبراير 2013 دليلا على التزام الجزائر لاستيعاب وتسهيل التبادلات الدولية حول المعارف والخبرات في هذا الشأن، ونظرا لانعدام وجود هيئة تنسيق وطنية في مجال الحد في مخاطر الكوارث منذ القدم فإن الجزائر لم تضع استراتيجية وطنية شاملا، إن التعيين الحديث لمسؤول المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى في سبتمبر 2008، وإضفاء الطابع المؤسسي وإضفاء الطابع المؤسسي عليها بموجب القانون رقم 2004 المؤرخ في شهر ديسمبر 2004، والمرسوم في شهر ماي 2011 المحدد لمهامها وتنظيمها يستجيبون الانشغال¹.

¹ Making Algeria resilient achieving disaster risk reduction in the arabstate: good practice country brief, united nations office for disaster risk rediction, cairo, Egypt, march 2013, p 8_9.

المبحث الثاني

المتطلبات اللازمة لتنفيذ عملية إدارة الأزمات والكوارث.

إذا تطرقنا إلى مفهوم إدارة الأزمات والكوارث فإننا نجد إجماعاً حول تعريف إدارة الأزمات والكوارث على أنها مجموعة الأسس والمبادئ المنسقة والمنظمة وفق مخططات مدروسة من أجل درء الكوارث والتقليل من أثارها وحدتها والوقاية منها، وهذا يدل على أن عملية إدارة الأزمات والكوارث لا تكون بطريقة عشوائية وتلقائية لأن ذلك سيزيد من تفاقم الأوضاع وتأزيم الأوضاع أكثر بل تكون بطريقة منسقة ومخطط لها بطريقة علمية، ومن أجل بلوغ الأهداف المقصودة من إدارة الأزمات والكوارث لا بد من توفر جملة من الأسس والمتطلبات التي تكون ضرورية في عملية إدارة الأزمات والكوارث ودونها لن تكون هناك نتيجة مرضية، ومن هذه المتطلبات نذكر توفير غرفة عمليات خاصة بإدارة الأزمات، سجل الأزمات، فريق إدارة الأزمات، التخطيط كمتطلب أساسي وأدوات ووسائل النقل والحركة، ونظام معلومات الأزمة، ونظام اتصالات داخلي وخارجي، وتبسيط وعدم تعقيد الإجراءات، اتباع المنهج العلمي في إدارة الأزمة، والتواجد الدائم مكان الأزمة.

المطلب الأول

متطلبات إدارة الأزمات والكوارث.

علم إدارة الكوارث هو أحد العلوم الحيوية والمهمة في عصرنا الحالي بالخصوص مع التطورات المتلاحقة والمتغيرات المفاجئة التي تحيط بنا والتي تتطلب ضرورة الاستعداد والإعداد الجيد والتخطيط العلمي والتدريب المستمر لتحقيق أقصى استعداد وأسرع استجابة لمواجهة تلك الأزمات والكوارث، يعد التشخيص الصحيح للأزمات والكوارث العامل الأساسي للتعامل الناجح معها وبدون هذا التشخيص يصبح التعامل مع الأزمات ارتجاليا، وتعد المعلومات المتوفرة والصحيحة الأساس للتشخيص الصحيح للأزمات.

لقد أصبح هناك ضرورة للاهتمام بعلم إدارة الأزمات والكوارث وتأسيس مراكز تدريبية متخصصة في هذا المجال مع التدريب والتطوير المستمر لمهارات الكوادر العاملة فيه، وضرورة التعاون مع الموارد البشرية والبرامج الجامعية المهمة بمجال الأزمات والكوارث في الدول المتقدمة وهناك أهمية لاختيار أحدث الأجهزة والمعدات الضرورية للتعامل الناجح مع الأزمات والكوارث، ومع التقدم والتطور السريع في تقنيات أجهزة الكمبيوتر والواقع الافتراضي، أصبح هناك ضرورة الاستفادة الجادة من هذه التقنيات في تصميم وإعداد برامج تدريبية¹

يقتضي التعامل الصحيح والرشيد مع الأزمات والكوارث، توفر مجموعة من المتطلبات العلمية والتقنية الضرورية وإخضاع الأزمة للمناهج العلمية الحديثة، حيث يجب توفر مجموعة من المتطلبات تتمثل فيما يلي:

1- توفير غرفة عمليات خاصة بإدارة الأزمات: إن الإدارة الفاعلة والناجحة لأيّة أزمة تتطلب إدارة هذه الأزمة من داخل غرفة عمليات يجري تخصيصها لإدارة هذه الأزمة، والمهم في الأمر هو وجود هذه الغرفة وليس مكان وجودها، فهذه الغرفة داخل المنظمة وقد تكون خارجها وبصرف النظر عن مكان وجود هذه الغرفة².

¹ مؤلف جماعي لأبحاث المؤتمر الدولي الطب الكوارث، ط1، الرياض، 2012، ص211.

² يوسف أحمد أبو فارة، مرجع سابق، ص 146_147.

منذ إعلان حالة الطوارئ بحدوث كارثة تصبح غرفة العمليات الرئيسية جهة الاختصاص الوحيدة المهيأة للاستقبال المكالمات والمعلومات الخاصة بالكارثة التي ترد من موقع الكارثة ومن غيرها، وكذلك المعلومات المتعلقة بالحوادث والأضرار، كما أن الغرفة هي صاحبة الصلاحيات لتحريك الفرق المختلفة للمواجهة وفرق الإغاثة والفرق الأخرى إلى مكان الكارثة¹.

هذا يعني وجود أماكن مخصصة ومجهزة وفق المعايير الأمنية والصحية والفنية اللازمة مسبقا ففي حالة وقوع أزمة أو كارثة نجد هذا الحيز المجهز جاهزا للإدارة الأزمة أو الكارثة، وليس وقت الحدوث نبدأ بالبحث عن مكان وكيفية تجهيزه، لأن في تلك اللحظة الأمر الأهم هو إيقاف الأزمة أو الكارثة والوقوف دون تفاقمها.

2- سجل الأزمات: لابد من وجود سجل للأزمات توثق به المنظمات كل المواقف التي تعتبرها أزمات من شأنها تهديد كيان المنظمة ويكون بمثابة ذاكرة للمنظمة.

يعتبر سجل الأزمات مرجعية أساسية في إدارة الأزمة أو الكارثة فمن خلال هذا السجل سنعرف الدروس والعبر المستوحاة من التجارب السابقة، والتي ستكون قاعدة لتجاوز النقائص والسلبيات وسببا لتطوير والتحديث.

3- فريق إدارة الأزمات: في دراسة لجبر بعنوان إدارة الأزمات نظرة مقارنة بين النموذج الإسلامي والنموذج الياباني أوضح جبر أن المفهوم الياباني في معالجة الأزمة يقوم على أساس أن الأشخاص الأقربون للأزمة هم الأقدر على حلها أو توفير الحل لها وعليه نرى معظم الشركات اليابانية تتجه إلى اللامركزية في عملية اتخاذ القرارات، كما أن الشركات اليابانية تفضل دائما استخدام الاجتماعات كوسيلة لحل الأزمات ويطلق على هذا النوع من الاجتماعات بحلقات الجودة اليابانية والتي تعتبر بدورها واحدة من المهام المستخدمة في تحديد الأزمات والمشاكل وكيفية تحليلها².

وعملية بناء وتكوين فريق إدارة الأزمة هي ليست أمرا سهلا بل أن هذه العملية تتطلب إجراء التجميع الصحيح والمناسب للمهارات المطلوبة والأفراد الراغبين في أن يعملوا معا بروح الفريق، وتمر عملية بناء وتكوين أي فريق ناجح بما في ذلك فريق إدارة الأزمات في أربع مراحل رئيسية تتمثل فيما

¹ جمال حداد، الإدارة الموقفية وتطبيقاتها في الإدارة العمومية الجزائرية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2012_2013، ص 149.

² بلال خلف السكارنة، مرجع سابق، ص 99.

يلي (مرحلة ما قبل مباشرة العمل، مرحلة توفير البيئة الملائمة لعمل الفريق، مرحلة بناء الفريق وتكوينه، مرحلة تقديم المساعدات المطلوبة في استمرار الفريق في أدواره)¹.

أثناء حدوث أي أزمة أو كارثة أو موقف صعب يكون الفريق المدير له محط أنظار الجميع وبالتالي أي خطأ تسييري أو تقريط في أداء المهام سوف يلاحظ ويبرز للعيان، وأهم وسيلة لمكافحة هذه الظاهرة هو القيام بعمل مضاد لمنع حالات وقوع الالتباس والغموض ويحقق ذلك عمليا بتوافر وسائل الإعلام التي تبادر إلى معالجة المواضيع والمسائل وتقدم المعلومات والأخبار الصحيحة عنها بدقة وكشفها للرأي العام، ويمكن اللجوء إلى مصدر رسمي ومسؤول في أن واحد لفحص الشائعة².

يتكفل فريق المهام بإدارة الأزمات ويتحدد دوره والوقت الذي يستغرقه تبعا لنوع وشدة وخطورة الأزمة المكلف بإدارتها، ويتكون هذا الكيان الإداري في الغالب من³:

-مجموعة خبراء متخصصين في مختلف المجالات تضمهم لجنة مؤقتة أو دائمة تلتقي في غرفة العمليات أو مركز التنسيق أو مقر القيادة.

-غرفة عمليات أجهزة بمقر إدارة وزارة الخارجية أو قيادة القوات المسلحة أو رئاسة الجمهورية.

-أجهزة اتصال وتخزين معلومات، ووسائل إيضاح سمعية وبصرية.

-قاعدة بيانات ومنهج للتحليل والتقويم.

ويحتاج فريق مهام إدارة الأزمات إلى تنظيم دائم يتكون من:

-القيادة: تتحمل مسؤولية كافة الأعمال التي يقوم بها فريق إدارة الأزمة.

-قطاع العمليات: يأخذ على عاتقه مهمة توجيه وتنفيذ الأعمال المطلوبة لإدارة الأزمة.

-قطاع التخطيط: يتكفل بجمع البيانات والمعلومات عن الأزمة.

-قطاع الإمداد: يتكفل بتوفير التمويل اللازم لتنفيذ عمليات مواجهة الأزمة

يلعب مستوى الخطر أو التهديد ونطاق الأزمة دورا في تشكيل هذا الفريق الذي يتكون من مجموعة من الخبراء والمتخصصين من الخبراء والمتخصصين وفقا لنوع الأزمة والكيان الإداري الذي

¹ يوسف أحمد أبو فارة ، مرجع سابق، ص 69_70.

² جمال حدار ، مرجع سابق، ص 149.

³ شهرزاد مسعود لمجد، مرجع سابق، ص 86.

يواجهها، ومع مراعاة العدد المناسب المتكامل من الخبراء في المجالات المختلفة التي لها علاقة بالأزمة، ومن هنا قد يختلف تشكيل هذا الفريق من أزمة لأخرى¹:

وعلى الرغم من أن تشكيل هذا الفريق يمكن أن يختلف من أزمة لأخرى، إلا أن هناك شروطا ينبغي توافرها في هذا الفريق ومنها:

- الولاء والانتماء الإداري الذي يواجه الأزمة.
- المهارة والقدرة على التدخل الناجح في الأزمة.
- الهدوء والقدرة على التفكير الموضوعي والبعد عن الانفعال أو التأثير النفسي والعاطفي أما أحداث الأزمة.
- الالتزام التام بتنفيذ كافة المسؤوليات المنوطة بهم أيا كانت المخاطر التي تكتنفها.
- الانتباه والوعي والحرص الشديد عند القيام بتنفيذ المهام الموكلة إليهم.
- ويختص هذا الفريق بالتعامل المباشر مع أزمة بعينها، وتتلخص مهامه فيما يلي:
- دراسة الأزمة وتشخيصها بشكل فوري وسريع.
- إعداد خطة عمل للتحرك لمواجهة الأزمة والتعامل معها.
- الحد من إمكانية تصاعد الأزمة.
- سرعة اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة أثناء تنفيذ الخطة الموضوعية.
- رفع التقارير أولا بأول للمدير المختص بإدارة الأزمات عن مدى تقدم العمل في التعامل مع الأزمة.

يساهم فريق إدارة الموقف في الإدارة المكلف بها من كل جوانبها المادية والمعنوية والإعلامية بشكل كبير ونجاح أو فشل فريق الإدارة الموقفية في أداء المهام على أحسن وجه مرهون بالمجهودات التي يقوم بها أعضاء الفريق والدعم الذي يتلقونه من المواطنين ومن المسؤولين، دون إغفال الرقابة الذاتية والرقابة الرسمية وغير الرسمية على أعمال الفريق لنفاذي الاستغلال السلبي للمسؤولية وقضاء

¹ جاد الله محمود، مرجع سابق، ص64.

المصالح الخاصة على حساب بالمصلحة العامة والأهداف السامية التي تبتغيها الدولة وبيتغيها المجتمع والفرد على حد سواء¹.

وتنتهي مهمة هذا الفريق بانتهاء الأزمة، وبطبيعة الحال من الممكن القيام بإعداد فريق دائم للتعامل مع الأزمات التي قد يواجهها الكيان الإداري ويتم اختيار أفرادها بدقة وعناية، بحيث تتوافر فيهم اللياقة الإدارية (البدنية والعقلية والفنية والسلوكية)، والخبرة في التعامل مع هذه الأزمات المحتملة، ويتم استدعاؤها عند الحاجة إليه.

4- الإنذار المبكر: يعد الإنذار المبكر عنصرا أساسيا في الحد من خطر الكوارث، ومتى وجدت أنظمة فعالة للإنذار المبكر، يمكن إنقاذ آلاف الأرواح، كما حدث في كوبا خلال إعصار ميتشيل 2001، ويزداد الوعي بأهمية أنظمة الإنذار المبكر نتيجة التسليم بالتزايد الشديد في أعداد المجموعات السكانية والممتلكات المعرضة للأخطار، والشواغل إزاء احتمال تغيير خصائص الأحوال الجوية².

ثمة عدد من العوامل التي تجعل نظم الإنذار المبكر فاعلة، ومن شأن التكنولوجيا أن تؤدي دورا هاما في تعزيز كل من هذه العوامل، ومع تطور الحوسبة العالية الكفاءة والحوسبة أصبح من الممكن إعداد نماذج نظرية أكثر تعقيدا للمخاطر الهيدرولوجية والزلزالية، ويستخدم القائمون على إدارة حالات الطوارئ أدوات تستفيد من تكنولوجيا الحوسبة مثل النظام العالمي للإنذار بالكوارث وتنسيق الاستجابة ونظام الإنذار المبكر بالأزمات الإنسانية، ومبادرة الأمم المتحدة *gobal pulse* و *sarweathes* الأرصاد الجوية وتتيح خدمات الرصد والإنذار التلقائية للقائمين بإدارة حالات الطوارئ وغيرهم، الإشتراك للحصول على رسائل إلكترونية أو نصوص إنذار معيارية، وأكثر النماذج إنتشار لتشاطر الإنذارات هو بروتوكول الإنذار الموحد الذي اعتمده الكثير من الوكالات والبلدان³

5- التخطيط كمتطلب أساسي: يبني التخطيط كمتطلب أساسي مهم في عملية إدارة الأزمات فأفعالنا ما هي إلا رد فعل وشتان ما بين رد الفعل العشوائي ورد الفعل المخطط له فمعظم

¹ جمال حداد، مرجع سابق، ص 156.

² المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، 18_22 كانون الثاني 2005، هيوغو، اليابان، 2005، ص17.

³ تقرير عن الكوارث في العالم، ملخص التكنولوجيا ومستقبل العمل الإنساني، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 2013، ص24.

الأزمات تتأزم لأن أخطاء بشرية وإدارية وقعت بسبب غياب القاعدة التنظيمية للتخطيط وإن لم يكن لدينا خطط لمواجهة الأزمات فإن الأزمات سوف تنهي نفسها بالطريقة التي نريدها هي لا بالطريقة التي نريدها نحن¹.

وتتكون عملية التخطيط لإدارة الكوارث من مجموعة من الخطوات للتعامل مع مختلف الكوارث والأزمات وتشمل²:

- سن القوانين والسياسات.
- تعريف المهمة.
- تشكيل فريق العمل.
- شرح المسؤوليات والإمكانيات وتحليل الموارد.
- دراسات المخاطر وإمكانية وقوعها.
- الوقاية من المخاطر.
- التنفيذ والاستجابة.
- إعادة خطة التعامل والاستجابة.
- التشافي أو استعادة النشاط أو إعادة الانتشار.
- الرصد والمراقبة.
- التقييم والمراجعة.
- التدريب والتعليم.

كثيرا ما نجد صناع القرار يعطون أهمية بالغة لعنصر التخطيط أكثر من غيره وذلك لتحليل منطقي واضح فمن خلال التخطيط ستتضمن لنا كافة المعالم والتفاصيل المختلفة، وبالتالي من يخطط بطريقة سليمة سيعرف النتائج المتوقعة مسبقا لذلك فلا بد من إعطاء عنصر التخطيط اهتماما كبيرا في مجال إدارة الأزمات والكوارث.

¹ بلال خلف السكارنة، مرجع سابق، ص 99.

² حريز سامي هشام، زيد منير عبوي، إدارة الكوارث والمخاطر، ط1، الأردن: دار الرابحة للنشر والتوزيع، دار الحاد للنشر والتوزيع، 2008، ص 187_188.

6- أدوات ووسائل النقل والحركة: حتى يملك مدير الأزمة حرية الحركة وعناصر المبادأة والسيطرة على الأحداث لابد من توافر كافة أدوات النقل والحركة التي يحتاج إليها، سواء كانت في شكل سيارات أو طائرات أو مروحية أو في شكل قوارب أو زوارق سريعة أو غيرها مما يحتاجه الموقف الأزمو، وتنقسم هذه الأدوات إلى قسمين هما¹:

أ- أدوات يتعين توفيرها بشكل دائم ومستمر وتحت تصرف مدير الأزمات في كافة الأوقات ودون حدوث الأزمة، وهي أدوات ترتبط بعناصر الجاهزية والفورية التلقائية للتعامل مع أي أزمة فور حدوثها، وهي أدوات تتصف بالعمومية وصلاحيية الاستخدام مع كافة أنواع الأزمات، وهذا النوع من الأدوات يعد الحد الأدنى الضروري الذي بدونه تختل قدرة مدير الأزمات على التحرك والتواجد في موقع الحد الأزمو.

ب- الأدوات التي يمكن توفيرها عند وقوع الأزمات وفقا للحاجة إليها: وهي أدوات تختلف من أزمة إلى أخرى، بل تختلف من موقف أزمو إلى آخر داخل نطاق معالجة ذات الأزمة، وهي تشمل الاحتياطي الاستراتيجي والتعبوي والإضافي الذي يمكن للكيان الإداري(الدولة، المؤسسة، الشركة، الأسرة) توفيره عند حدوث الأزمة وهو احتياطي متنوع يمتد إلى كل الأنواع التي يحتاج إليها في التعامل مع الأزمات المختلفة وفقا لحاجة كل أزمة.

7- وسائل علمية للتعامل مثل المحاكاة والسيناريو: استخدام وسائل علمية في التعامل مع الأزمات مثل المحاكاة والسيناريو، ويحتل السيناريو مكانة هامة في إدارة الأزمات والكوارث حيث تستخدم الشركات اليابانية السيناريو من خلال تدريب موظفيها على تخيل أسوأ المواقف وهو ما يعرف بأسوأ سيناريو المحاكاة وهي تقليد لظاهرة ما بهدف التفسير والتنبؤ بسلوكها أو هي أسلوب كمي يهدف إلى وصف النظام الحقيقي من خلال تطوير النموذج الذي يوضح كيف تتداخل العوامل المؤثرة في المشكلة وما هو تأثير تلك العوامل مع التركيز على الكيفية التي يقلد هذا النموذج حركة النظام الحقيقي².

يهدف السيناريو إلى ابتكار أفكار جديدة وحلول غير نمطية تتبع من طاقم إعداد السيناريو الذي يعده في شكل سلسلة من الإجراءات التي تهدف إلى التخفيف من حدة المواقف المكونة للأزمة مع

¹ ماجد سلام لهدي، جاسم محمد، ص 145.

² بلال خلف السكارنة، مرجع سابق، ص 100.

إمكانية المناورة بالإمكانيات المتاحة لتفادي المواقف الحرجة التي قد تنشأ أثناء إدارة الأزمة والتقليل من عنصر المفاجأة للأزمات المتوقعة¹.

تساهم المحاكاة عن طريق اكتساب المهارات والتزويد بالخبرات وتحسين الأداء.

8- نظام معلومات الأزمة: يقصد بنظام معلومات الأزمة مجموعة من العناصر المتكاملة والمتفاعلة المتصلة ببعضها، وهذه العناصر هي تكوين هيكلية من الآلات والمعدات والقواعد والبرامج والموارد البشرية، ويقوم هذا النظام بجمع البيانات وفرزها وتصنيفها وتحليلها وحفظها وتوفير المعلومات الضرورية اللازمة وإيصالها إلى صناع القرارات المتعلقة بالأزمات بالسرعة المطلوبة، كما يعني ويهتم هذا النظام (نظام معلومات الأزمة) بإجراء التحديثات المستمرة للبيانات والمعلومات ويتكون نظام المعلومات من²:

أ- المدخلات: أهم هذه المدخلات البيانات التي تتعلق بالأزمة، والتي تتعلق بالأزمة، والتي تتم تغذية النظام بها، ويجري تجميع هذه البيانات من بيئة المنظمة الداخلية والخارجية قبل الأزمات وفي أثناء الأزمة وبعد الأزمة، كما يجري الحصول على هذه البيانات من خلال عمليات التغذية العكسية عن الأزمة وأسبابها ونتائجها وانعكاساتها في البيئة الداخلية والبيئة الخارجية للمنظمة.

ب- عمليات معالجة بيانات الأزمة: هذه العمليات تهتم بمعالجة ما تم جمعه من بيانات عن الأزمة، ويتم إدخال هذه البيانات إلى النظام وتصنيفها وترتيبها وإعداد التقارير بالمعلومات، وتخزين هذه المعلومات وتحديثها واسترجاعها.

ت- المخرجات: تتجسد مخرجات نظام معلومات الأزمة في كل المعلومات التي يتم الحصول عليها بعد معالجة المدخلات، وهي معلومات تتعلق بالأزمة وبيئتها وأسبابها ونتائجها وتداعياتها وسبل المعالجة والإدارة بنجاح.

ث- التغذية العكسية: تركز التغذية العكسية (المستردة) لنظام معلومات الأزمة على إجراء المطابقة بين المخرجات المخططة (من عمل النظام) والمخرجات الفعلية (التي نجحت بصورة فعلية عن آلية عمل النظام)، وهذه التغذية العكسية تمكن إدارة المنظمة (إدارة الأزمة) من تحديد الانحرافات (إن وجدت)، ويجري تحسين أداء عمل هذا النظام في ضوء التغذية العكسية المتوفرة.

¹ سالم محمد صلاح ، مرجع سابق، ص52.

² يوسف أحمد أبو فارة ، مرجع سابق ص 155_156.

من هنا لا بد من التأكيد على أن نظام معلومات الأزمة لا يمكن أن يعمل بصورة ناجحة إلا إذا تم تحقيق التكامل بين جميع الأنظمة الفرعية لهذا النظام، بحيث يؤدي هذا التكامل إلى تحقيق الدرجة الملائمة من التفاعل بين هذه العناصر، كما أن نجاح هذا النظام يعتمد على توفير جميع المستلزمات الضرورية اللازمة لعمله (مستلزمات بشرية، مستلزمات مادية، مستلزمات تنظيمية، مستلزمات برمجية).

هناك عدة مهام رئيسية يتعين على نظام معلومات إدارة الأزمات القيام بها هي¹:

- كفالة الحصول على كافة البيانات والمعلومات الخاصة بالأزمة وصانعيها، وبصفة خاصة تلك المعلومات التي يمكن من خلالها التأثير على سلوك وقرار هذه الظهور.

- كفالة الاستخدام والاستغلال الفعلي لكم البيانات والمعارف المتراكمة لدى الجهاز من أجل إدارة الأزمات وتحقيق أمن واستقرار وسلامة الكيان الإداري، أي أن يتيح نظام المعلومات كافة البيانات المطلوبة بشكل كامل وفوري وفقاً للنظام المتفق عليه.

- كفالة تدفق المعلومات حية وواقعية من مواقع الأحداث وتحليلها وتقييمها ورفعها إلى متخذ القرار، وبما يؤدي إلى عدم وجود أي فجوات بين ما هو معروف وبين ما هو قائم ويجري من أحداث.

- كفالة توفير كافة الإجابات المناسبة والكافية لكافة الأسئلة التي يطرحها مدير الأزمة أو أحد أفراد الفريق المكلف بالتعامل مع الأزمة وذلك في أسرع وقت وبأكبر شمول وبالوسيلة الأكثر فاعلية.

من الصعب أن تمنع وقوع شيء أو تخفف من حدته إذ لم تنتبأ بوقوعه، ووضع إرشادات فنية ورسمية و إجراءات استخدام أدوات الأزمات من حيث تحليل المخاطر و تحديد درجات شدتها بطريقة هيكلية و بناء نظم معلومات و اتصالات فعالة².

9- عدم تعقيد الإجراءات: أثناء معالجة الأزمة فإن المنظمة تحتاج إلى السرعة في إنجاز الأعمال ومعالجة المشاكل وبالتالي تعتبر الوقت عنصر حاسم في هذا المجال.

10- نظام اتصالات داخلي وخارجي: أهمية وجود نظام اتصالات داخلي وخارجي فعال يساعد على توفر المعلومات والإنذارات في وقت مبكر، وقد ورد في مقال بعنوان مواجهة الأزمات

¹ ماجد سلام الهدي، جاسم محمد، مرجع سابق، ص 143_144.

² M.konecny and others, **Geographic information and cartography for risk and crisis management-towards better solution**, p26.

والكوارث باستخدام نظم المعلومات الآتي والجدير بالذكر أنه قد انتشرت تكنولوجيا نظم المعلومات الجغرافية انتشارا واسعا وسريعا على المستوى العالمي، خاصة في الدول المتقدمة خلال السنوات الماضية، كإحدى الوسائل الهامة المستخدمة في دعم اتخاذ القرار في المجالات المختلفة، فعلى سبيل المثال يمكن الاستفادة من جميع هذه الجهود والإمكانات في بناء نظام معلومات متكامل للإنذار المبكر والتنبؤ بمخاطر السيول، حيث تعتبر السيول وما يترتب عليها من أخطار من أهم مشاكل البيئة الطبيعية في الصحاري العربية بصفة عامة¹.

يشكل الاتصال أحد المحددات الهامة في التعامل مع الأزمات فعن طريقه يتم التواصل داخل الكيان الإداري، وبينه وبين مختلف مفردات وقوى وأطراف الأزمة ومن خلاله تمرر الرسائل وتصنع اتجاهات الرأي العام.

ورغم أن وسائل الاتصال المستخدمة في التعامل مع الأزمة متعددة كالاتصال اللفظي، الاتصال غير اللفظي، الاتصال العام، الاتصال التنظيمي، الاتصال الجماهيري كأحد أهم أنواع الاتصال على الإطلاق وتحديدا في ظروف الأزمة لدوره في تشكيل الرأي العام كمؤشر هام على نجاح أو فشل إدارة الأزمة بعد أن أضحت وسائل الاتصال الجماهيري المعاصرة عابرة للقارات بفضل ما أتاحتها التكنولوجيا الحديثة من قفزات نوعية لجهة معالجة المعلومات والتحكم فيها وفي انتشارها. إن هذا الدور المتعارض لوسائل الاتصال الجماهيري من فضائيات وإذاعات وصحف وأنترنت وتأثيرها المفترض على كافة مستويات وقناة الجمهور، وجعل عملية القرار تأخذ في الحسبان الاتصال الجماهيري أثناء دورة نضوجها كعامل حس لا يمكن إغفاله، الأمر الذي أهله ليتقدم في لعب أدوار مهمة في إدارة الأزمات².

في الواقع إن خطة اتصالات الأزمة جزء لا يتجزأ من الخطة الشاملة لإدارة الأزمات والتي تقوم على توظيف مفاهيم الإدارة في مجال الأحداث المتسارعة للأزمة وهناك من يؤكد أن إدارة الأزمة هي علم مستقل بذاته كما سبق الإشارة إليه، والهدف منه هو العمل على التحكم في الأزمة بشكل موضوعي لتجنب الخسائر المادية والمعنوية لها؛ بل ومحاولة استغلال بعض جوانبها لصالح الطرف الذي يعيش الأزمة، وتساعد الخطة على التنبؤ بالأزمة والتعرف على أسبابها الداخلية والخارجية

¹ خلف السكارنة بلال، مرجع سابق، ص 100_101.

² شهرزاد مسعود لمجد، مرجع سابق، ص 91.

وتحديد الأطراف الفاعلة والمؤثرة فيها واستخدام كل الإمكانيات والوسائل المتاحة للوقاية منها، أو مواجهتها بنجاح بما يحقق الاستقرار وتجنب التهديدات والمخاطر مع استخلاص الدروس واكتساب خبرات جديدة تحسن من أساليب التعامل مع الأزمة في المستقبل¹.

فريق اتصالات الأزمة: تخضع مهمة تشكيل فريق اتصالات الأزمة إلى جملة من المعايير والأسس أهمها²:

- يضم فريق اتصالات الأزمة أشخاصا من تخصصات مختلفة منها الإدارة والعلاقات العامة والشؤون القانونية، والأمن والسكرتارية والعلوم النفسية والعلوم الاجتماعية.
- يجب أن يتميز أعضاء الفريق بالقدرة على العمل الجماعي والدقة والمرونة والجدية والتحمل، والشجاعة والجرأة في اتخاذ القرار والقدرة على الإنجاز.
- يقوم الفريق بإعداد خطة اتصالات الأزمة وبلورتها، ووضع السيناريوهات المحتملة والتدريب على تنفيذها ويؤدي إشراك المجموعة في إدارة الأزمة إلى طرح معلومات كثيرة تفيد عملية التخطيط، وتضمن عدم التنافر بين الأفراد حتى يمكن تجميع أعضاء الفريق بالسرعة الممكنة عند حدوث الأزمة.
- يجب أن يكون لدى قائد الفريق السلطة الكاملة في الحصول على المعلومات وشرط أن يتمتع بالصلاحيات الضرورية لممارسة مهامه.
- التأكد من أن المتحدثين الرسميين مدربين على مهارات الاتصال ولديهم القدرة على كسب ثقة وتعاطف الآخرين وإدارة الحوارات مع وسائل الإعلام وأن تكون لديهم مساحة من الحرية والخطأ الناتج عن التوتر والقلق.
- القدرة على العمل لأوقات طويلة قد تستغرق أياما وتحمل الضغوط الخارجية من الجماهير والمتأثر بالأزمة.

¹ مهدية هامل ، اتصال الأزمة في المؤسسة الجزائرية دراسة حالات لوحداث من المؤسسات الصناعية الخدمية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه فرع تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة منتوري قسنطينة، قسم علم الاجتماع، 2008_2009، ص108.

² شهرزاد مسعود لمجد، مرجع سابق، ص97_98.

- قد لا توجد وصفة جاهزة أو نموذج مطلق يتم على أساسه اختيار عناصر فريق اتصالات الأزمة، ولكن ثمة بعض الاجتهادات لوضع قاعدة مبدئية يستند إليها مخطط تشكيل هذا الفريق، ويمكن رصد عناصر هذه القاعدة من خلال فريقين:

1- الفريق الأول وهو الفريق الأساسي ويتكون من:

أ- قائد الفريق: يتولى الإشراف على إدارة الأزمة ويكون بمثابة المسؤول على كافة البيانات والمعلومات المتعلقة بالأزمة، ويجب أن تتوافر واضحة للموقف العام لأزمة، يستطيع القيام بدوره في قيادة الفريق ومعرفة طبيعة الأزمة، وأبعادها وأطرافها وحدود تأثيراتها.

ب- المتحدثون الرسميون: قبل ظهور النظام متعدد المراكز كان هناك ناطق رسمي تتركز في يده سلطة الحديث باسم المؤسسة لمختلف وسائل الإعلام، لكن ظهور هذا النظام أدى إلى لامركزية التصريحات الإعلامية وتعدد أقطابها لتسهيل التماس مع وسائل الإعلام والنقل السريع للمعلومة في مختلف مواقع التأثير في الأزمة، ويمكن أن تتولى هذه المهمة أطراف سياسية وعسكرية وإدارية، وينبغي أن يخضع المتحدثون الرسميون لتدريبات وكثيفة مرتبطة بأساليب التعامل مع مندوبي وسائل الإعلام والقدرة على مواجهة الضغوط .

✓ يعد الاهتمام بالاتصال أثناء الكوارث والأزمات ومختلف المرافق الصعبة من العناصر التي وجهت إليها انتقادات بعد الكوارث التي مست الجزائر في السنوات الأخيرة خاصة كارثتي زلزال بومرداس 2003 وفيضان باب الواد 2001، وحتى في قضايا أمنية مثل ما حدث في المجمع البترولي في تيفنتورين(عين أمناس) جانفي 2013، وبالرغم من وجود لجنة الاتصال المنصوص عليها قانونا إلا أن الإدارة الإعلامية للمواقف الصعبة في الجزائر لازالت أمامها جهود لتوقيتها من خلال توحيد مصدر المعلومة المنبثقة للجمهور والإعلام الدائم له والإجابة على كل التساؤلات لتفادي انتشار الإشاعات ومشاعر القلق والترقب والخوف...ومع عدم اكتمال الترسانة أو عدم الالتزام بالنصوص الموجودة، يجعل من التنظيم الموقفي يسير أكثر نحو الارتجالية، وهو ما يخلق في بعض الأحيان تناقضات نقاط ضعف كان يمكن تداركها لو توفرت هاته النصوص، ومن ثم الالتزام بالنصوص الموجودة التزاما يضمن القيام بالواجبات لدى كل فرد من أعضاء فريق الإدارة الموقفية على أحسن وجه¹.

¹جمال حدار، مرجع سابق، ص 150.

11- التواجد المستمر في مواقع الأحداث: لا يمكن معالجة أزمة ونحن غرباء أولا نعيش أحداثها، وهناك تغييب للمعلومات الخاصة بها لدى متخذ القرار، ويساعد التواجد المستمر في مواقع الأحداث على توفير المعلومات الضرورية اللازمة لمتخذ القرار حتى يكون على بينة كاملة بتطورات الأحداث والتواجد في مواقع الأحداث يأخذ أحد شكلين أو أسلوبين أساسيين هما¹:

أ- الأسلوب الأول: التواجد السري في مواقع الأحداث

قد تفرض طبيعة الأزمة واختلاف ظروفها وعدم وفرة المعلومات عنها، وتضخم تأثيرها وتداعي أحداثها وتساعد اتجاهات العداء السافر والمعلن عدم حضور متخذي القرار في الكيان الإداري، أو ظهوره العلني في مواقع الأحداث خاصة إذا ما كان الغضب الجماهيري تتصل أسبابه بأشخاصهم.

ب- الأسلوب الثاني: التواجد العلني في مواقع الحدث

وهو أسلوب الصدام والمواجهة العنيفة خاصة أن كثيرا ما تكون الأزمة المتفجرة ذات طبيعة تدميرية، وأن عدم مواجهتها بسرعة، والصدام معها قد يؤدي إلى انفلاتات الأمور، وإلى نتائج وإفرازات غير محسوبة، وغير معروفة، وقد تؤدي إلى تدمير الكيان الإداري.

12- التنبؤ الوقائي: يجب تبني التنبؤ الوقائي كمتطلب أساسي في عملية إدارة الأزمات من خلال إدارة سابقة وهي الإدارة المعتمدة على الفكر التنبؤي الإنذاري لنقادي حدوث أزمة مبكرا عن طريق صياغة منظومة وقائية مقبولة تعتمد على المبادأة والابتكار وتدريب العاملين عليها، وقد أثبتت الدراسات صحة الفرضية القائلة بأن طبيعة ومستويات الجاهزية في المنظمة تجاه الأزمات تتناسب طرديا مع واقع الاتجاهات الوقائية أو العلاجية لدى العاملين في تلك المنظمة².

تختلف القدرة على التنبؤ بالمخاطر باختلاف أنواعها كانت طبيعية أو تقنية أو إرهابية من أجل أخذ الاستعدادات اللازمة للتعامل معها فعلى سبيل المثال إن كارثة زلزال تحصل خلال 10 ثوان تنتج آلاف الضحايا ومئات من الخسائر المادية لذلك فإنه من الصعب علميا وتقنيا التنبؤ بكارثة الزلزال، ولكن نستطيع تحديد الأماكن الأكثر تعرضا للخطر الزلزالي لذلك لابد من الاهتمام بتطبيق مراحل التلطيف والاستعداد لمثل هذا النوع من المخاطر أكثر من الاستجابة السريعة من خلال التنبؤه لقرب كارثة الزلزال، وعلى الطرف الآخر فإنه من الممكن التنبؤ بخطر قدوم فيضان إذا قمنا بعمل

¹ المساعدة ماجد عبد المهدي ، مرجع سابق، ص 94_95.

² بلال خلف السكارنة ، مرجع سابق، ص 101.

نماذج رياضة لشدة وكمية الأمطار وارتفاع منسوب نهر من أجل توقع خطر الفيضان والأماكن الممكن أن تتأثر بالفيضات بوقت كاف لتمكين المواطنين المتأثرين من الإخلاء واتخاذ الإجراءات اللازمة لتقليل خسائرهم البشرية والمادية¹.

✓ يقول المدير العام لمركز الدراسات في الجيو-فيزياء CRAAG بشأن التنبؤ بالزلازل ككارثة طبيعية محتملة الوقوع بعد زلزال الجزائر وبومرداس 2003 " أن التنبؤ الوحيد الذي يقدمه هو أن الجزائر بلد زلزالي، لذلك فالشيء الفعال في الوقاية هو البناء المضاد للزلازل، المنظمات وكذلك الأفراد تسعى بشكل لاشك فيه للوصول لطرق لتحديد والحد من المخاطر التي تهدد وجودها².

13- تفويض السلطة: تعد عملية تفويض السلطة محور وجوهر العملية الإدارية في إدارة الأزمات، ومن ثم فإن تفويض السلطة ينظر إليه باعتباره محور العملية الإدارية، سواء في إدارة الأزمات أو في نطاق فريق المهام الأزمومية، وما يتطلبه التعامل مع قوى الأزمة في موقع الأحداث الأزمومية، خاصة إذا ما كانت أحداث الأزمة مندلعة في أكثر من مكان وفي عدة مواقع منفصلة ومستقلة عن بعضها بعضا، وفي هذا الإطار تصبح عملية تفويض السلطة لا يعني أبدا إطلاق مطلق الحرية للمستويات الدنيا وتوسيع سلطاتها بشكل مطلق أو غير محدد، بل إن تفويض السلطة يتم في إطار المستويات الإدارية ذاتها أو الأقرب منها، حيث يجب منح كل فرد من أفراد الفريق المناط به معالجة الأزمة السلطة الضرورية لتحقيق عمله المحدد، وفي الوقت ذاته على هذا الفرد أن يعرف الأنشطة المهام التي يتوقع منه إنجازها، وأيضا علاقته مع الأفراد الآخرين ومقدار الاعتمادية المتبادلة بين كل منهم معه لحسن تنفيذ مهمته أو إذا عجز عن ذلك لسبب أو لآخر³.

إن عملية تفويض السلطة تعتبر في غاية الأهمية أثناء معالجة الأزمة فقد تضطر الأحداث إلى ضرورة اتخاذ القرارات المناسبة بشكل سريع وبدون الانتظار لحضور الشخص المسؤول والذي يقع هذا القرار ضمن اختصاصه⁴.

ويمكن أن نذكر أهم متطلبات نجاح إدارة الأزمات فيما يلي⁵:

¹ نائل محمد المؤمني، مرجع سابق، ص 196.

² جمال حدار، مرجع سابق، ص 172.

³ ماجد سلام الهدمي، جاسم محمد، مرجع سابق، ص 151.

⁴ زيد منير عبوي، مرجع سابق، ص 25.

⁵ سعد بن علي الشهراني، إدارة عمليات الأزمات الأمنية، ط1، الرياض، جامعة نايف العربية للعلوم المنية، 2005، ص 24.

- تنمية وتطوير الأداء السياسي والإداري، واعتماد الأساليب العلمية الحديثة في أداء وظائف الإدارة.
- حسن اختيار القيادات الإدارية من حيث كفاءتها ومهاراتها وسماتها وتفاعلها مع الأحداث ومع بقية التنظيمات الرسمية والاجتماعية.
- إيجاد وتطوير نظم المعلومات والاتصال والتنسيق الفعال فالمعلومات وتقناتها ونظم تحليلها وحسن استخدامها هي الأساس في صنع واتخاذ القرارات الأزمومية المرشدة.
- تكوين فرق إدارة الأزمات وتدريبها وتحديثها باستمرار مع الاستفادة والتعلم المستمر من الأزمات الداخلية والخارجية وعمل الفرضيات المسبقة، وتفعيل نظم اكتشاف النذر والعلامات المؤذنة بالأزمات المختلفة.
- وضوح الواجبات والوظائف والمسؤوليات الأزمومية، وتحديد دعم القيادات الإدارية والميدانية واعتماد وحدة الأمر والقيادة وتسلسل السلطات ونطق الإشراف.
- تفعيل وظائف الإدارة الوقائية على المستويين السياسي والإداري، بحيث يكون هذا الجانب من إدارة الأزمات أحد أهم الوظائف الإدارية فعالا في الاكتشاف والمنع والوقاية من الأزمات في جميع كيانات المنظمات الحكومية وغير الحكومية، وذلك من خلال قراءة الأحداث وجمع المعلومات واستقراء واستنزاف المستقبل ومعرفة العوامل والأسباب والبيئات الحاضنة للأزمات والتعامل معها في مرحلة النشوء والكمون، لكي لا تصبح أزمة تهدد الكيان الإداري، وربما المجتمع والدولة.

المطلب الثاني

مبادئ الإدارة الفعالة للأزمات والكوارث.

الإدارة الفعالة للأزمة هي سلوك احترافي من مديري الأزمات يتكون من تراكم خليط من المفاهيم الإدارية النظرية والخبرة العملية التي تطبق تلقائياً قبل وأثناء وبعد أي نوع من الحوادث الطارئة بحيث يكون الهدف النهائي هو منع وقوع هذه الحوادث الطارئة، أو على الأقل تحجيم آثارها وتقليصها إلى أقل حد ممكن، فيما يلي بعض المبادئ المتفق عليها والتي تحكم إدارة الأزمة¹:

1- **مواجهة الحقيقة:** يشير علماء الاجتماع وعلماء النفس إلى الإصلاح (عملية الإنكار) التي يلجأ إليها كثير من المسؤولين ويعنون به تلك الحالة التي ينكر فيها المسؤولين وجود مشكلة ما، أو ينسبونها إلى الآخرين، وهو وضع سيئ يمثل صورة من صور الهروب من مواجهة المشكلات، ومن ثم أصبح لزاماً على جميع المسؤولين أن يتعلموا كيفية التفكير باستمرار وانتظام في كل موقف يمكن أن يصبح مشكلة وكلما أسرع المسؤولين في إدراك أي حدث طارئ والتعامل معه بإيجابية قبل أن يستفحل أمكنهم الاستفادة من أساليب إدارة الأزمة من أجل وقوع الحوادث الطارئة والتعامل معها والعودة إلى الحالة الطبيعية.

2- **التخطيط المسبق:** إن الإدارة الفعالة للأزمات هي التخطيط المسبق لمواجهتها ولا يكفي مجرد التخطيط أو التنبؤ الجيد بأسوأ الفروض، ولكن يجب يلازم ذلك التدريب على سيناريوهات متعددة لمواجهة الحادث أو الأزمة والتنسيق بين جميع فرق الإدارة والمواجهة بشكل منظم ومستمر إلى حد حفظ كل فرد لدوره وتأديته بتلقائية عند حدوثه فعلاً.

3- **إدارة الخطر واقتناص الفرص:** كثيراً ما تولد من رحم الأزمات العديد من الفرص، فعلى سبيل المثال في أعقاب فيضان أو سيل، قد يدرك المدير الفعال للأزمة أنه من الواجب مطالبة الدولة ببناء مساكن جديدة أفضل من المساكن القديمة، ومن ثم تكون النتيجة أن الناس الذين فقدوا منازلهم لن يحصلوا على مساكن فحسب، بل سيحصلون على مساكن أفضل.

4- **المرونة والاستجابة:** على الرغم من التخطيط الجيد والاستعداد الكامل لمواجهة الحوادث والأزمات المحتملة فإنه من المستحيل أن نحيط بكل المخاطر ونقاط الضعف فعندما تتطور الأزمة، يتعرف المسؤولون من جديد على معطيات جديدة، ومن ثم يواجهون الأفراد والفرق المؤهلة للمواجهة

¹ ماجد عبد المهدي المساعدة، مرجع سابق، ص 109_110.

للتعامل معها وفقا للظروف الجديدة وبقدر المرونة والاستجابة السريعة والتحول إلى مواجهة الأزمة في شكلها الجديد بقدر نجاح مديري الأزمة على احتوائها ووقف تداعياتها.

5- **احتواء الضرر:** أي السيطرة على المخاطر، وهو الهدف النهائي والضروري من إدارة الأزمة فعندما تحدث الأزمة تتجه القوة المحركة للمسؤولين في اتجاه تقليل أثر الحادث الطارئ، وحماية حياة البشر والممتلكات وضمان استمرارية النظام، فإذا فجر إرهابي قنبلة في مكان ما، يعمل مديرو الأزمة على الحد من وقوع مزيد من الأضرار، بإطفاء الحريق أو إبعاد الناس عن مركز الحدث، وسوف يركزون على احتواء الضرر النفسي وهذا هو دور العلاقات العامة من خلال سرعة التعامل مع الحادث الطارئ والاهتمام الشخصي بالضحايا وأسره، وبالجملة التعامل مع الآثار السلبية للحادث وتخفيف آثاره واتخاذ الإجراءات الوقائية لاستعادة السيطرة على الأحداث والعودة إلى الحالة الطبيعية.

6- **حل الأزمة:** بمجرد احتواء الأضرار، يكون الهدف التالي هو حل الأزمة بشكل ناجح وتعدد درجات النجاح وفقا لنوع وطبيعة الحادث الطارئ، ولكن الحل الفعال دائما ينطوي على الخروج من الحادث الطارئ إلى الموقف الطبيعي فيما قل الحادث، أوفي وضع أفضل ففي مثال الحادث الإرهابي يكون الحل الناجح هو إلقاء القبض على الإرهابيين وتحسين إجراءات الأمن.

7- **السؤال:** السؤال المهم الذي يثور بعد حل الأزمة هو ماذا نفعلمنع تكرار هذا الحادث الطارئ؟ وعادة ما يتم ذلك من خلال تقييم جهود المواجهة واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحسين نقاط الضعف، ووضع نظم أكثر فعالية للإنذار المبكر، أو تحسين تدريب المديرين أو العاملين، وبالجملة لمنع تكرار الحادث.

8- **العودة إلى الحالة الطبيعية:** بمجرد انتهاء الحادث الطارئ واحتواء أضراره تصبح عملية العودة إلى الحالة الطبيعية، وممارسة الأنشطة الحكومية العادية اليومية والعمل العادي للمؤسسات التي تأثرت بالحادث الطارئ هي أهداف المسؤولين، ومن الناحية المثالية يستطيع مديرو الأزمة الذين يتسمون بالفاعلية أن يعيدوا العمليات الطبيعية إلى نصابها، وأن ينفذوا برامج تجعل المنظمات المتضررة أقل تعرضا للحوادث الطارئة في المستقبل، وباختصار لابد أن يكون مديرو الأزمة مستعدين لرعاية الأمور المعلقة عندما ينتهي الحادث نفسه وينفض فريق الأزمة.

ولغرض التصدي السليم للأزمة واحتواءها يتوجب اعتماد منهجية تركز على الآتي¹:

- إدراك الأزمة.
- تحديد الأزمة ونوعها.
- تحديد الاستراتيجيات التي تتبع لتجاوز الأزمة حيث تتسم بأربع سمات مستقبلية (المستقبلية، الشمول، احتواء البيئة، إقرارها من قبل الإدراك العليا). ويجب أن تعتمد هذه الاستراتيجية على السرعة، العمل الجماعي.
- اعتماد الأساليب العلمية.
- الاعتماد على المعلومات والبيانات السليمة في وضع الخطط والبرامج.
- الهدوء وعدم الانفعال طيلة فترة معالجة الأزمة.
- الاهتمام بالعلاقات الإنسانية وتشجيع المبادرات والإبداعات وبت روح الحماس بين العاملين المكلفين بمهمة إطفاء ومعالجة الأزمة.
- الابتعاد عن البيروقراطية وأساليبها.
- الاهتمام أولاً بتطبيق الأزمة وعدم السماح بتوسعها.
- اعتماد الدقة والحذر من الإعلام الداخلي والخارجي عن الأزمة.
- التفكير بما سيحدث بعد الأزمة لضمان عد تكرارها.
- توثيق كافة المعلومات عن الأزمة.
- اعتماد السرية التامة.

كما يمكن عرض مجموعة من المتطلبات والمبادئ الأساسية لنجاح التعامل مع الأزمة فيما

يلي²:

- 1- **تحديد الأسبقيات:** إن من أهم عوامل النجاح في مجابهة الأزمة ومعالجتها هو تحديد الأسبقيات حيث تعتبر تحديد الهدف الرئيسي والأهداف الثانوية وأسبقيات تحقيقها من المبادئ الرئيسية والمهمة للتعامل مع الأزمة في إطار استراتيجية المواجهة ومن خلال معرفة الهدف المطلوب تحقيقه

¹ عبد الرزاق الدليمي ، مرجع سابق، ص 148، 149.

² علي بن لهلول الرويلي، الأزمات (تعريفها، أبعادها، أسبابها)، الحلقة العلمية الخاصة بمنسوبي وزارة الخارجية: إدارة الأزمات خلال الفترة من 5/26 إلى 1432/6/1، الموافق من 4/30 إلى 5/4 /2011، ص32.

أولا وملائمته للأساليب المتخذة لمواجهة الأزمة وكذلك الأهداف الثانوية الفاعلة والمثيرة في استمرار الأزمة حتى يمكن مهاجمتها والتعامل معها وفق الأسبقية التي تم تحديدها.

2- **تحقيق عنصر المفاجئة:** يكاد يكون عنصر المفاجأة المبدأ الأول الذي يحقق السيطرة الكاملة على الأزمة لأنه يتيح الحد من خطرها ويساهم في القضاء عليها كما أنه يربك أطراف الأزمة ويحرمهم من اتخاذ القرارات السليمة ويكشف جوانب الضعف لديهم.

3- **حشد الطاقات والإمكانات:** إن امتلاك القوة من عوامل النجاح المهمة في مواجهة الأزمة ويهدف هذا المبدأ إلى توفير كافة الإمكانيات البشرية والمالية وإدارية إضافة إلى توفير الكوادر الفنية والمتخصصة والمعدات اللازمة واستحضار قوة أفرادها والقوة المعنوية وتوظيف الإعلام التثري الداخلي والخارجي واستقطاب الرأي العام في الداخل والخارج.

4- **الدعم الخارجي:** إن الكيانات سواء كانت دول مقاطعات قد لا تكون قادرة على مجابهة أزماتها بمفردها خصوصا إذا كانت هذه الأزمات كارثية، إذ لا بد لها من الاستعانة من مساعدات خارجية لمضاعفة طاقاتها والاستفادة من الخبرات الخارجية لمجابهة هذه الأزمة.

5- **السيطرة:** يتم التفوق على الأزمة بالقدر الذي يتم فيه السيطرة عليها من خلال المعرفة الكاملة لتطوراتها والإجراءات الفاعلة للأزمة كما تتطلب عملية السيطرة التحرك باتجاه العوامل المسببة للأزمة والقوى المهمة والمتعاطفة معها.

6- **توفير المعلومات:** إن توفير المعلومات إلى المتعاملين مع الأزمة يعد أمرا ملحا ومهما ليس فقط، أثناء إدارة الأزمة أو التقليل من أضرارها ويحقق التكيف السريع لمواجهة الأزمة بفاعلة.

7- **إتباع أنسب الأساليب لمواجهة الأزمة:** إن اختيار الأسلوب الأنسب لمجابهة الأزمة هو الخطوة الأولى للتعامل معها وإنهاءها فإما أن يكون أسلوبا تقليديا أو غير تقليدي أو بالمنهجية العلمية أو عن طريق الإدارة بالأزمات كل أسلوب لها فاعلية وتأثير على إدارة الأزمة بناء على نوع وخصائص الأزمة.

لضمان نجاح إدارة الأزمة لا بد من¹:

¹ إبراهيم فواز الجبوي، الإعلام في الأزمات، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة سنت كليمنتس العالمية، دمشق، سوريا، 2009، ص 56_57.

- الحركة السريعة والمبادرة الفاعلة، على أن تكون محسوبة ودائمة.
- تنظيم القوى المتاحة القادرة على التعامل مع الأزمة، وذلك بإعادة توظيفها وحشدتها وتعبئتها بشكل سليم، ويقتضي ذلك تحديد المسؤوليات.
- المفاجأة كلما كانت كبيرة نسبة النجاح أكبر، وهي تركز على السرية.
- المشاركة والتعاون ونقطة الارتكاز في ذلك هي نوعية القيادة وأسلوب عملها وطبيعة أدائها في تحقيق مستوى عال من التعاون مع جميع القطاعات المشاركة في الأزمة، وهذا يتطلب إدراك جميع الأهداف وتفهم كل فرد أو مجموعة للمسؤوليات المناطة بهم وقيمة حجم المسؤولية.
- السيطرة: إن سيطرة القائد على الأزمة ترتبط بمقدار سيطرته وتحكمه بحركة الوسائل والقوة التي يستخرجها ومنه أبرز العوامل التي يمكن أن تؤدي إلى فقدان السيطرة ، فقدان المرونة، توجيه النقد بشكل دائم، التهرب من المسؤولية، استخدام أسلوب التهديد، التشكيك في ولاء الفريق المشارك في إدارة الأزمة.
- المرونة: وهي إحدى سمات القائد الناجح في إدارة الأزمات، إنها عملية موازنة بين الجهد المبذول والوقت المحدد والمطلوب من جهة ومدى التأثير على الهدف الرئيسي في جهة ثانية.
- التعامل الجيد مع الواقع واغتنام الفرص: وذلك بسرعة دون إضاعة الوقت ودون السماح بتسرب اليأس.
- الروح المعنوية العالية: وللقائد الناجح دور كبير في ذلك وهذا يتطلب بصيرة قوية لتطبيق تسرب الخوف إلى الأفراد ويجب الابتعاد عن السلبية تجاه الأحداث والشعور السلبي وعليه لا بد من ارتفاع جودة الأداء.
- إدراك القائد لعنصر الوقت، فالوقت دور محوري في التعامل مع الأزمة من خلال تأصيله على طبيعة إدراكها، وتحديد وسائل التعامل معها والإجراءات اللازمة لمواجهتها.
- في نفس النقطة يضيف بعض الباحثين العوامل التالية، من أجل تحقيق أهداف إدارة الأزمات فلا بد من القيام بمجموعة من الأدوار لمواجهة الأزمات وتتضمن ما يلي¹:

¹ محمد المؤمني نائل، مرجع سابق، ص 48_49.

- تطبيق خطة إدارة الأزمات: إذا وقع الخطر أو شك على الوقوع يجب إعلام مدراء الأزمات من أجل البدء بتنفيذ ما جاء في خطة إدارة الأزمات.
- إعلان حالة الإنذار للمواطنين: يجب إعلام المجتمعات المتأثرة بالأزمات وما هي الإجراءات اللازم إتباعها لمنع أو تقليل تعرضهم للخسائر البشرية والمادية.
- إخلاء المجتمعات المعرضة للخطر: من الممكن أن تحتاج المجتمعات والأشخاص إلى الانتقال من مكان إلى مكان أكثر أمانا مثل إخراجهم من مبنى محترم أو منطقة يمكن تتعرض لفيضان أو إعصار قادم.
- تأمين الملاجئ عند تحطم المنازل، أو عندما تصبح غير آمنة للسكن: فإن الساكنين بحاجة إلى مأوى لحين الانتهاء من الحالة التي جعلت منازلهم غير آمنة للسكن، كانتهاء خطر الفيضان أو الإعصار وعدم تعرض المباني للدمار أو إعادة ترميمها بعد تعرضها للدمار.
- البحث والإنقاذ: فيما يتم البحث عن المتأثرين للخطر، ومحاولة إنقاذهم سواء كانوا محصورين داخل منازلهم أو في مناطق تقطعت بهم السبل بسبب الفيضان أو الإعصار.
- تأمين الاحتياجات الطبية: يجب توفير الاحتياجات الطبية للمصابين ونقل المحتاجين، بعد تقديم إسعافات أولية لهم إلى المراكز الصحية والمستشفيات.
- التعامل مع جثث: قد تسبب بعض الكوارث بوفاة أعداد من المواطنين لذا فإنه لا بد من التعامل مع جثثهم للتعرف عليها، وتسليمها إلى ذويهم أو يتم دفنها.
- توفير المعلومات الإعلام: إن نقص المعلومات حول التعرض للمخاطر يدفع البعض إلى البحث عنها، واستبدالها في بعض الأحيان بوقائع غير صحيحة من أجل ملء الفراغ في المعلومات لذلك لا بد من توفير المعلومة الصحيحة وفي الوقت المناسب من قبل الجهات المعنية.
- إدارة التبرعات والمطوعين: بعد التعرض للكوارث يتم توجيه التبرعات إلى المناطق المحتاجة من قبل المجاورين والأصدقاء وعندها لا بد من استقبالها وإيصالها إلى المحتاجين، وكذلك فإن التعرض للكوارث يدفع الكثير إلى التطوع بالوقت والجهد للمساعدة في جهود الإغاثة من توزيع معونات أو جهود البحث والإنقاذ أو غيرها. إن مثل هذا التدخل يضيف الفائدة المرجوة منه إذا كان منظما، وبخلاف ذلك سيؤدي إلى إرباك المستجيبين لإدارة الأزمة.
- تقييم الخسائر: بعد التعرض للمخاطر لا بد من إجراء تقييم الخسائر لتحديد أولويات الاستجابة لإدارة الأزمة الناتجة عن التعرض حيث أنه يوجد عدة أنواع من تقييم الخسائر كما ذكرنا سابقا.

-إعلان حالة الكارثة: لا بد من إعلام المجتمع المتأثر والمجتمعات المحيطة أن المنطقة قد تعرضت إلى كارثة وأنها لم تستطيع التعامل معها بالاعتماد على المصادر الداخلية ولا بد من توافر المصادر والمعونات الخارجية.

-إزالة الأنقاض: إن الأخطار الكبيرة قد تهدد المنازل والسيارات والمباني والمنشآت الأخرى مختلفة الكثير من الأنقاض، مما يعيق حركة الفرق المستجيبة لإدارة الأزمة كفرق الإطفاء أو البحث والإنقاذ، لذلك لا بد من إزالتها ونقلها إلى أماكن التعامل معها لاحقا بعد انتهاء مرحلة الاستجابة.

-توفير العناية النفسية للمتأثرين: قد يصحب الكوارث اضطرابات نفسية تصيب المتضررين، فقد يعانون من مشاكل نفسية تستوجب فرق خاصة من متخصصي علم النفس للتخفيف من آثارها.

-تأمين احتياجات أصحاب الإعاقات والأطفال والنساء وكبار السن: إن تباين المجتمعات واختلاف استجابتها للخطر الذي سيقع أو الذي وقع مما يستوجب رد فعل سريع لتجنب آثاره السلبية، ويحتم تقديم المساعدة لها خلال الاستجابة للأزمة، فعند إنذار المواطنين والطلب منهم مغادرة منطقة الخطر يجب مراعاة ذوي الإعاقات والحاجات الخاصة.

-اتخاذ القرار الصائب لإدارة الأزمة بعيدا عن التعقيد السياسية: إن إدارة الأزمات يجب أن تكون مبنية على أساس علمي وتأخذ بعين الاعتبار السياسي أو المسؤولين في توجيهه أو تركيز جهود إدارة الأزمات من بحث وإنقاذ أو إزالة أنقاض أو توفير المعونات إلى مناطق تمثيلهم الجغرافي أو السياسي.

يمكن تلخيص متطلبات إدارة الأزمات في العناصر التالية¹:

- 1- تبسيط الإجراءات: وعدم تعقيدها وهو الابتعاد عن كل ما من شأنه تعقيد الأمور ويخلق نوع من الإرباك وعدم الفهم والوضوح ووضع الأنظمة وسن القوانين التي تسهل عملية الإدارة.
- 2- التنسيق: إن التنسيق بين فريق إدارة الأزمة والإدارات والقيادات الأخرى ذات العلاقة بالأزمة مطلب ضروري ومهم وذلك لتنفيذ القرارات وكذلك للحيلولة دون تعارض الإجراءات والتأكد من أن يجري ببسر وسهولة وتناغم شديد وكذلك إمكانية تبادل الموارد.

¹علي بن لهلول الروبلي، مرجع سابق، ص32.

3- التخطيط: إن التخطيط هو الإطار العام الذي عمل من خلاله القادة لإدارة أعمالهم باتجاه التعامل مع الأزمات وهو المنهجية العلمية التي تبعد الأزمة عن الارتجالية والعشوائية والفوضى في اتخاذ القرارات.

4- التواجد المستمر: لا يمكن التعامل مع الأزمة أو معالجتها إلا من خلال تواجد أعضاء الآراء والاطلاع على كل ما هو جديد حيال تطور الأزمة واتخاذ القرارات المناسبة والآنية والمراقبة الفعالة كل ما يجري من تطورات ومن استشراف مستقبل الأزمة وكذلك تقليل الصعاب التي تعترض التنفيذ.

5- تفويض السلطات: إن تفويض السلطة يعتبر غاية الأهمية أثناء معالجة الأزمة فقد تضطر الأحداث إلى اتخاذ قرارات حاسمة ومناسبة وبشكل سريع دون انتظار الشخص المسؤول والذي يقع هذا القرار تحت مسؤولية وهذا يحول دون توقف الأعمال وتضييع الوقت وحدوث الإرباك.

* يتطلب التعامل مع الأزمات بصيرة استرشادية، تحيط بقيود التدخل في الأزمات، وفقا لطبيعة الموقف والظروف والإمكانيات والأدوات والوقت المسموح به، والمحدد التعامل مع الأزمة لوقف تناميها، ولذلك تتحدد لعملية التعامل مع الأزمات أهداف يتعين الوصول إليها، وتتمثل في أهداف فورية عاجلة لموقف تدهور الموقف، ووقف تصاعد الأحداث والحد من الخسائر والنفقات، وأخرى نهائية لمعالجة آثار الأزمة وتطوير الآراء، لاستعادة الأوضاع كما كانت عليه قبلها، ووضع نظام وقائي يمنع تكرارها، ويحول دون وقوع الأزمات المشابهة ولذلك فإن التعامل مع الأزمة يتضمن جانبين أساسيين هما¹:

1- جانب علاجي: يتولى معالجة الأضرار والخسائر التي تسببت بها الأزمة، ومن خلال معرفة دقيقة وخبرة كاملة بكيفية التعامل مع تلك الأضرار والخسائر، إلا أن الجانب العلاجي هو جانب سلبي إذ يعالج الآثار الناجمة عن الأزمة، بعد أن تكون قد انتهت.

2- جانب وقائي: يهدف إلى اتباع أساليب تمنع ظهور هذه الأزمة مجددا، مزودا هذا الأسلوب بمنهجيات تمكننا من القدرة على التنبؤ مبكرا بالأزمة، مما يمكننا من الاستعداد الجيد لها ومكافحتها قبل النضج.

¹ أمينة سالم، جهاد عودة، إدارة الأزمات والتخطيط الاستراتيجي (السياسة الدولية والإستراتيجية)، ط1، القاهرة، المكتب العربي للمعارف،

- تنص المادة 8 من القانون الجزائري رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، أنه عملا على تمكين المستقرات البشرية والنشاطات التي تأويها بيئتها على العموم من الاندماج ضمن هدف التنمية المستدامة؛ فإن قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، تقوم على المبادئ الآتية:
- **مبدأ الحذر والحيطه:** الذي يجب بمقتضاه، أن لا يكون عدم التأكد؛ بسبب عدم توفر العارف العلمية والتقنية حاليا، سببا في تأخير اعتماد تدابير فعلية ومتناسبة ترمي إلى الوقاية من أي خطر يتهدد الممتلكات والأشخاص والبيئة على العموم، بتكلفة مقبولة من الناحية الاقتصادية.
- **مبدأ التلازم:** الذي يأخذ في الحسبان، عند تحديد وتقييم أثار كل خطر أو قابلية للإصابة، تداخل واستفحال الأخطار بفعل وقوعها بكيفية متلازمة.
- **العمل الوقائي والتصحيحي بالأولوية عند المصدر:** الذي يجب بمقتضاه أن تحرص أعمال الوقاية من الأخطار الكبرى، وبكلفة مقبولة اقتصاديا، على التكفل أولا بأسباب القابلية للإصابة قبل سن التدابير التي تسمح بالتحكم في آثار هذه القابلية.
- **مبدأ المشاركة:** الذي يجب بمقتضاه أن يكون لكل مواطن الحق في الاطلاع على الأخطار المحدقة به، وعلى المعلومات المتعلقة بعوامل القابلية للإصابة المتصلة بذلك، وكذا بمجموع ترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.
- **مبدأ إدماج التقنيات الجديدة:** الذي يجب بمقتضاه، أن تحرص منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى على متابعة التطورات التقنية في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى وتدمجها كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

خلاصة الفصل:

كخلاصة لفصلنا نقول أن العالم ينهض يوميا على وقع أزمة أو كارثة باختلاف درجتها وحدتها وانتشارها تسبب في الغالب في خسائر مادية وبشرية كبيرة، تؤثر هذه الخسائر على نظام الدولة واقتصادها وهي ليست ظاهرة جديدة بل تعرض الإنسان منذ الأزل لكثير من الأزمات والكوارث التي اجتاحت المعمورة وكانت منعرجا هام في تاريخ الدول، ومثال ذلك أزمات وكوارث القحط، والفيضانات، والجراد، لذلك سعى الإنسان منذ القدم إلى إيجاد أساليب لتعامل مع هذه الأزمات والكوارث اتصفت في البداية بالبداية بالبساطة ونظرا لجسامة مخلفات الكوارث فقد بقية الإنسان يجتهد أكثر فأكثر بعد وقوع أي خطر؛ حيث أصبح علم إدارة الأزمات والكوارث من العلوم المهمة في وقتنا الحاضر فقد حظي باهتمام السلطات الرسمية وغير الرسمية لما يلعبه من دور هام وبارز، فقد أصبح قطاعا استراتيجيا داخل أي دولة يحكمه إطار قانوني مضبوط ومحدد لسيره وتنظيمه.

تخلق هذه الأزمات والكوارث وضع مضطرب ومربك لصناع القرار وللمواطنين في حد ذاتهم لكن التوتر الأكبر يكون لصناع القرار والجهات المعنية بإدارة الأزمات والكوارث وخصوصا فريق إدارة الأزمات والكوارث كونهم من يحملون مسؤولية إدارة الأزمات والكوارث، لذلك فإن هذا الفريق يجب أن يكون مختار وبعانية وفق أسس علمية وفنية عالية، لأن إدارة الأزمات والكوارث تتطلب وجود تقنيات خاصة ومتطلبات أساسية وضرورية تحول دون الإدارة الفعالة والرشيده للأزمات والكوارث.

عرفت الجزائر العديد من الأزمات والكوارث شكلت نقطة سوداء في التعامل مع الأزمات والكوارث في الجزائر ومثال ذلك زلزال الشلف" الأصفام، زلزال بومرداس، فيضانات باب الواد، فيضانات غرداية والبيض..."، عملت الجزائر على تدارك النقائص المسجلة في الأزمات والكوارث سابقة الذكر ابتداء من الجانب القانوني الذي كان يعاني من قصور كبير، وصولا إلى آليات التسيير وطرق التدخل وتدريب وتكوين الفرق المتخصصة بإدارة الأزمات والكوارث.

لذلك فقد عملت على اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لإدارة الأزمات والكوارث بالشكل الصحيح والرشيد، فقد أولت الجانب التشريعي هامشا لا بأس به، وهو عبارة عن مجموعة القوانين والتشريعات المنظمة لعملية إدارة الأزمات والكوارث، أبرزها قانون 20_04 المتعلق بإدارة الأزمات والكوارث والتنمية المستدامة، إلا أنه لا تزال الجزائر تفتقر لقوانين تنظيمية شاملة متكاملة تضم عملية إدارة الأزمات والكوارث بالتفصيل.

الفصل الثالث

إدارة الأزمات والكوارث على المستوى المحلي في الجزائر.

تطورت الدول وتزايد عدد الشعوبيات من الضروري توجيه نظم التسيير من الطابع المركزي إلى الطابع المحلي تماشيا مع المتغيرات والمتطلبات السياسية والاقتصادية والإدارية لترشيد الاستجابة الفاعلة لمختلف المتطلبات، حيث أصبح التسيير على المستوى المحلي يحقق نتائج أكثر واقعية تتناسب وطبيعة المنطقة الجغرافية والاجتماعية والاقتصادية (المبحث الأول).

بوقوع الأزمة أو الكارثة تتدخل السلطات لإدارة الأزمة "الإنتقاذ، الإخلاء، الإسعاف.."، هذا التدخل الذي كان قبل اعتماد اللامركزية يكون من طرف السلطات المركزية من العاصمة، وهو ما خلف آثار سلبية وكان سببا في تضاعف الخسائر وطول المدة، لكن وبعد إحداث أساليب التسيير اللامركزية أصبحت عملية التدخل في الأزمات والكوارث تكون أول شيء يتدخل الأجهزة المحلية المعنية بإدارة الأزمات والكوارث وبعدها يتم الانتقال إلى المستوى الوطني عند عدم قدرة السلطات المحلية على تحقيق الاستجابة اللازمة وفي حال خروج الأزمات والكوارث عن سيرة السلطات الوطنية وعدم قدرتها على إدارتها أو افتقارها لبعض الإمكانيات الضرورية لإدارة الأزمات والكوارث فإنها تلجأ إلى طلب المساعدة والإغاثة من بعض الدول ومن المنظمات الدولية المانحة ليد العون في مجال إدارة الأزمات والكوارث (المبحث الثاني).

كما أنه وبالإضافة إلى دور الجماعات المحلية تلعب فواعل أخرى دور بارز في عملية إدارة الأزمات والكوارث كالجيش والمجتمع المدني والقطاع الخاص، هذه الفواعل التي لا طالما سجلت حضورها القوي في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر (المبحث الثالث).

المبحث الأول

التخطيط لإدارة الأزمات والكوارث.

لنجاح أي مهمة أو عمل أو مشروع لابد من تحديد الاحتياجات، الهدف والوقت بالإضافة الى الصعوبات المحتملة، وبالتالي تحديد نقاط القوة والضعف وكذلك القدرة والاستعداد لبلوغ الهدف، كل هذا يلخصه مصطلح واحد وهو التخطيط الذي يعرف في أبسط تعريف له بأنه: رسم الخطط من أجل بلوغ الأهداف في الوقت المناسب وبأقل تكلفة.

هذا التخطيط الذي لم يعد يعتمد عليه كعملية فقط بل كوسيلة وغاية في نفس الوقت، حيث أصبح كذلك يعتمد كثيرا على التخطيط بعيد المدى أي التخطيط الذي يكون لأول مدة، هذا الرهان الذي سعت إلى تحقيقه معظم المؤسسات خاصة الاقتصادية منها والأمنية والعسكرية، وذلك لأهمية الوقت ودقة الأهداف فيها.

يعدّ حقل إدارة الأزمات والكوارث من الميادين الأكثر حساسية داخل أي دولة، ففي إدارة الأزمات والكوارث تظهر قدرة ومدى استعدادية الدولة للتعامل مع الأخطار والمواقف الطارئة، يقوم هذا العلم بالدرجة الأولى على الخطط والبرامج فلا يمكن إدارة أزمة أو كارثة بطريقة عشوائية بل إدارة أي أزمة أو كارثة لابد أن تقوم على خطط واضحة ومحددة تكون عدة مسبقا وفق أسس علمية وفنية ومدرب عليها قبل تطبيقها على أرض ميدان الأزمة أو الكارثة.

إن إدارة الأزمات هي أحد الفروع الحديثة نسبياً في مجال الإدارة، وتتضمن العديد من الأنشطة يأتي على رأسها التنبؤ بالأزمات المحتملة والتخطيط للتعامل معها والخروج منها بأقل الخسائر الممكنة مثلا: ماذا تفعل إذا انهارت لديك شبكة الحاسب الآلي التي تربط كافة إدارات والأقسام بعضها البعض؟ نظريا تحلم الشركات دائما بتوفير الموارد المالية والبشرية التي تكفل لها وضع خطة متماسكة لإدارة الأزمات ومواجهتها قبل وقوعها وحدوث ما لا تحمد عقباه، وتقدم إدارة الأزمات وعيا عاليا بطبيعة التغير والتقلب اللذين أصبحا السمة الغالبة لمعظم بيئات العمل على مستوى العالم بأسره¹.

¹ إدارة الأزمات.. الفن الصعب عندما يحدث ما لا تتوقعه ، كيف تواجه المواقف والأحداث التي لم تخطط لها؟ مجلة الجزيرة، العدد7، 29

أكتوبر2002، ص 1.

لهذا فالتخطيط الاستراتيجي هو طريق النجاح لإدارة أي أزمة أو كارثة وسبيل بلوغ الأهداف المنشودة من إدارة الأزمات والكوارث مهما كان نوعها، حجمها أو قوتها.

المطلب الأول

التخطيط الاستراتيجي لإدارة الأزمات والكوارث.

إن الحاجة إلى إدارة المخاطر ومشكلة التحضير والتأهب لإستقبال الكارثة ليست بالجديدة بل هي عملية مطبقة في مختلف دول العالم خاصة في البلدان الأكثر نمواً، وذلك لإدراك صناع القرار والأفراد والشركات بضرورة الاستعداد لأي أزمة أو كارثة مهما كان نوعها. حيث تعتبر من أهم السمات الجيدة لصانع القرار أو القائد الناجح هي الاستعداد والأخذ بعين الاعتبار كل المتغيرات والعناصر المستجدة، والتركيز على عنصر الوقت والعمل المبذول مع حساب أو توقع النتائج وهذا ما إختصاره في مصطلح التخطيط، ونظرا لجسامة خطورة الأزمات والكوارث وتهديدها للعنصر البشري والكيان المادي فإنه من الضروري واللازم التخطيط لتعامل مع الأزمات والكوارث وإدارتها بطريقة رشيدة.

يعبر التخطيط لإدارة الأزمات والكوارث عن التنبؤ بالحوادث المحتمل وقوعها مستقبلا والاستعداد والتحضير المسبق لكل نوع منها ووضع التدابير والإجراءات المناسبة للتصدي لكل منها بما يكفل تحقيق السيطرة عليها وإعادة الحالة إلى طبيعتها وذلك من خلال تحديد وتصنيف الأحداث المحتملة وأسلوب وإجراءات التعامل معها وتحديد الجهات المعنية بالتعامل كل ضمن اختصاصه وتحديد الإطار الموحد للعمل وأسلوب اتخاذ القرار في كل إدارة معينة، خاصة أن هناك طرقا مختلفة تتبعها كل إدارة عند اتخاذ القرار، يساعد على التعرف على المخاطر والتهديدات المستقبلية مما يمكن الجهات المعنية ويساعدها على التخفيف من آثارها ونتائجها في حالة وقوعها ويسهل عملية الرقابة وخاصة للخطة الموضوعة¹.

التخطيط لإدارة الأزمات هو الإجابة على التساؤلات التالية: كيف نتأهب لتعامل مع الأزمات والكوارث، من يقوم بإدارة الأزمات والكوارث، كيف نقوم بإدارة الأزمات والكوارث، ما النتائج المترتبة عن إدارة الأزمات والكوارث؟.

¹ بلال خلف السكارنة، مرجع سابق، ص 213_214.

1- مبادئ التخطيط لمواجهة الكوارث: هناك مجموعة من المبادئ يجب أن يقوم عليها التخطيط لمواجهة الكوارث تتمثل فيما يلي¹:

- تأمين الدولة من مخاطر الكوارث بالتخطيط العلمي المركزي في ظل مؤسسي لآلية إدارة الأزمات والكوارث.
- الغاية هي التنمية والتطوير بأقل قدر من الكوارث في مواجهة مقولة "الكارثة نكسة للتنمية".
- تطوير علوم الأمان وتحقيق الحماية المدنية والحماية الذاتية.
- اتباع مدخل الثلاث مستويات (التخطيط ونظام معلومات متكامل، نظام اتصال تعقب سريع).
- الاهتمام بالإعلام ونشر خبرات الدول في مواجهة الكوارث وإدارتها.
- المحافظة على درجة معينة من درجات الاستعداد العالي لمواجهة الكوارث بالتضامن والتعاون والتنسيق المستمر بين الجهات المسؤولة ومشاركة المواطنين.

2- أهمية وأهداف التخطيط الاستراتيجي لإدارة الأزمات والكوارث:

- تحديد أنواع الأخطار والأزمات وبتالي معرفة خصوصيات تلك الأخطار ونوعيتها.
- تحديد أماكن الخطر وشدته.
- وضع الخطط ورسم السيناريوهات بما يتوافق ونوعية الخطر وخصوصيته مما يساهم في توفير الجهد والوقت والمال وتقليل الخسائر.
- الوصول إلى الأهداف المرسومة وفي الوقت المحدد من خلال وضوح الأهداف وتحديدها بدقة.
- وضوح الرؤية لما سيأتي والقدرة على التنبؤ.
- توجيه الأعمال والأنشطة والجهود نحو خطة واضحة وتحقيق استجابة فعالة.

¹ جمال حواش وجمال عزة، التخطيط لإدارة الكوارث وأعمال الإغاثة، القاهرة، إيتراك للنشر والتوزيع، 2006، ص 39_40. الخطة الاستراتيجية للإدارة الأزمات والكوارث هي الخطة الحاكمة لجميع خطط إدارة الأزمات والكوارث أي كان نوعها أو سبب قيامها، ومن خلال وضع وتنفيذ الخطة الاستراتيجية يمكن تحقيق الأهداف الاستراتيجية والتي تتمثل في حماية أمن وسلامة وحماية الأرواح والممتلكات والثروات، والخطط الاستراتيجية يختص بوضعها مستوى القيادة العامة، وهو فريق إدارة الأزمات والكوارث، فيلبيها الخطط التكتيكية وهي الخطط التي يختص بوضعها مستوى القيادات الوسطى، ومثالها خطط العمليات وخطط أمن الدولة، وخطة البحث الجنائي والتجهيز والإمداد وغيرها من الخطط التي تتولى وضعها كل جهة من الجهات المشاركة في فريق إدارة الأزمات وذلك في إطار الخطة الاستراتيجية وفي إطار الأهداف الاستراتيجية وفي إطار الأهداف الاستراتيجية (بلال خلف سكارنة، ص 114).

- السير على الأسس العلمية للوصول إلى الأهداف المرجوة.
- رسم المسار التنظيمي وتوضيح الموارد اللازمة لتحقيق الأهداف المبتغاة.
- المساهمة في تطوير المسار القيادي، وتنمية قدرات المخططين وفريق إدارة الأزمات والكوارث.
- ترشيد استخدام الموارد المادية والبشرية بما يكفل بلوغ الأهداف بفعالية.
- تحديد الجهات المعنية بإدارة الأزمات والكوارث والتنسيق بينها.

أما فيما يخص خطة معالجة الأزمات فهي مجموعة الوثائق المتعلقة بالإجراءات والتدابير والمعالجات المدروسة والمعدة سلفاً، أو المهياة لمواجهة كوارث محتملة سواء كانت كوارث أخطار طبيعية أم صناعية، وسواء كان موقع الكارثة جزءاً من مدينة أو مدينة كاملة أو منطقة، وتتطلب مجموعة من المتطلبات تتمثل فيما يلي¹:

- أن تكون بسيطة سهلة التنفيذ
- مرنة وقابلة لتعديل.
- أن تشمل على معلومات عن المنطقة موضع الكارثة كالمعدات والتجهيزات والعناصر البشرية المتاحة.
- أن تحقق التنسيق والتعاون بين مختلف الجهات.
- يمكن تحقيقها بالاعتماد على الإمكانيات الموجودة والتشكيلات القائمة وحصر الإسهام في أضيق نطاق، إلا في حالة وجود مضاعفات تطلب الدعم على المستوى المحلي والإقليمي والدولي.
- إشتغال الخطة على العناصر الرئيسية اللازمة لتحقيق أغراض تنفيذ الخطة كالارتقاء والإسعاف والإغاثة وعدم إغفال أي من هذه الحلقات.

مكونات خطة الطوارئ لمواجهة الكوارث²:

¹ عادل رفقي عوض، الكوارث في العالم العربي الاستعداد والمواجهة والوقاية، الرياض: مركز الدراسات والبحوث، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، دس، ص 2_3.

² مؤلف جماعي، المدينة والكوارث، أبحاث الندوة العلمية الخاصة والتي عقدت في مدينة تونس، الفترة 24_27 نوفمبر 1986، الرياض: دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، 1988، ص 47.

- 1- الهدف: الاستعداد لمواجهة الكوارث.
 - 2- التعاريف والمختصرات: المخاطر، الخطورة، الخ.
 - 3- مواصفات البلد: التضاريس، المناخ، الإحصاء، والتوزيع السكاني، مصادر الطاقة... الخ
 - 4- وصف التهديد: الخلفية التاريخية، أنواع الأحداث الطبيعية، أنواع الحوادث الصناعية.
 - 5- القيادة والتنسيق: السلطات والصلاحيات والمسؤوليات لهيئة الكوارث مع وصف لدور خدمات الطوارئ.
 - 6- فرق التخطيط: تخطيط القطاعات العامة المختلفة مثل الخدمات الطبية، خدمات النقل خدمات الإطفاء.
 - 7- المساعدات الخارجية: منح السلطات والصلاحيات لطلب المساعدات الخارجية للوقع الخاضع لحظة الطوارئ.
 - 8- تحديد مراكز الطوارئ: تعيين مواقع مراكز الطوارئ وتأمين النقل والاتصال فيما بينها.
 - 9- الإشعار والإنذار: تحديد نظم الاستلام وبت الأخبار والإنذارات وإيجاد قاعدة المعلومات.
 - 10- الهيئات المساندة: وزارات ومؤسسات الدولة المختصة "الشرطة، القوات المسلحة الحكم المحلي".
 - 11- الإدارات والإجراءات المالية: تحديد سلطات المصادرة والإستملاك وإجراءات الشراء السريع والطوارئ.
 - 12- الإعلام العام: البيانات والنشرات الدورية والأخبار الطارئة المفاجأة.
 - 13- الخطط الفرعية: إيجاد خطط كاملة لخدمات أساسية مثل الإنقاذ، الشرطة والإطفاء الدفاع المدني، النقل والمواصلات، الأشغال العامة، الإسكان.
- للخطة أربع دعائم أساسية تتمثل فيما يلي:
- 1- **الدعامة المادي:** ويقصد بها المبالغ التي رصدت من أجل الاستعداد لمواجهة الكوارث أو الأزمة التي تخدم تنفيذ الخطة وبواسطتها يتم دعم وتطوير وتنفيذ مراحلها المختلفة.
 - 2- **الدعامة البشرية:** وتشمل الأفراد الذين سوف يناط بهم التنفيذ وبالتالي يجب أن يتم توفير تلك الأعداد اللازمة كما ونوعا من مختلف الفئات البشرية.

3- **الدعامة التنظيمية:** فالبناء التنظيمي هو ذلك البناء الذي يخدم تحقيق الأهداف المحددة بالخطّة، ومنهنا برزت أهمية وجود بناء تنظيمي يحكم إدارة الكارثة أو الأزمة حتى يكون واضحا فيها التسلسل الرئاسي والوظيفي ويعرف كل فرد على وجه التحديد مسؤوليات وواجباته.

4- **الدعامة الإدارية:** وتشمل القرارات الإدارية والأوامر التنفيذية التي سوف يتم من خلالها عملية التنفيذ.

بالإضافة إلى أنه هناك مبادئ عامة يجب مراعاتها عند إعداد الخطط لمواجهة الكوارث تتمثل في¹:

1- **مبدأ الاستناد إلى أساس علمي:** وهذا يقتضي الاستعانة بالخبرات العلمية في مجال إدارة الكارثة والأزمة.

2- **مبدأ الإيجابية:** فتكون الخطة إيجابية إذا تحققت أهدافها بانتهاء المأمورية بنجاح وتحقيق الهدف منها.

3- **مبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ.**

4- **مبدأ الإلزامية:** يعني الالتزام في التنفيذ، بمعنى آخر أن يكون جمع المشتركين في عمليات إدارة الكارثة ملتزمين التزاما تاما، ولا يجوز لأي منهم إجراء أي تعديل أو تبديل لأي جزئية من جزئيات الخطة.

5- **مبدأ المرونة والحرية:** بمعنى مدى استجابة الخطة لظروف الكارثة ومدى قابليتها لمواجهة أي مشاكل عن التنفيذ دون أن تفشل .

6- **مبدأ الواقعية:** أي ملائمة الخطة للواقع والإمكانيات المتاحة الكارثة.

7- **مبدأ الاستمرارية:** بمعنى أن التخطيط ليس عاملا عارضا تلجأ إليه في ظروف معينة، بل هو المطلوب له صفة الاستمرارية.

8- **مبدأ التشاركية:** حيث تؤخذ في الاعتبار الآراء البناءة لمختلف الخبراء وكل من يناط بهم أمر تنفيذ الخطة، وتحقيقها لهذا المبدأ لابد من عقد الاجتماعات واللقاءات التي تدرس فيها الجوانب المختلفة لإدارة الكارثة وجزئياتها ودراسة جميع الاحتمالات المتوقعة وغير المتوقعة حتى تكون على بنية ودراسة كافية بأدق التفاصيل حتى تتجنب المفاجأة هذا من جانب، ومن جانب

¹ عبد المحمود عباس أبو شامة ، مرجع سابق، ص 55_56.

آخر يشعر الجميع أنهم يشاركون في الخطة فيعملون على تنفيذها بجدية، ويكونون حرسين على نجاحها والوصول إلى تحقيق أهدافها.

كما تقتضي إدارة الأزمات التخطيط المسبق للبقاء في حالة دائمة من التأهيل والتأهب والحفاظ درجة عالية من الاستعداد لمواجهة الأزمات الطارئة، ولتفادي الوقوع فريسة المفاجآت والتحرر من الضغوط المحتملة أثناء اتخاذ القرار في مدة زمنية قصيرة فيوضع يتميز بالتوتر والحرج، اجتهد الباحثون في وضع استراتيجيات خاصة بإدارة الأزمات يقوم بناؤها على قواعد عامة كتلك التي يقترحها الكاتب سيد عليوة فيما يلي¹:

- القدرة على تحقيق التكامل بين مختلف النشاطات السياسية والاقتصادية والإدارية.
- تأصيل مناخ إداري يقوم على التفاهم والمشاركة بين جميع المستويات والاختصاصات الوظيفية على المستوى الإداري أو المستوى المركزي.
- المرونة التي تمكن من التشكيل التنظيمي للمؤسسات وإعادة تشكيلها وفق ظروف الأزمة.
- العناية بتشكيل ووضع سياسات عامة لكافة القضايا المجتمعية المتعلقة بإدارة الأزمات.
- صياغة التشريعات المتعلقة بقضايا الأزمة.
- تشجيع الدراسات والأبحاث المتعلقة بإدارة الأزمة.
- تحديد أفضل الأساليب لتمنية الوعي الرأى بمخاطر وتحديات إدارة الأزمات.
- بناء وتنمية شبكة من الاتصالات الفعالة التي تؤمن توافر المعلومات بالسرعة المطلوبة وتعيين في تحديد أبعاد المشكلة أو المشكلات ووضع المؤشرات لما يترتب عليها من نتائج.
- الكفاءة والفاعلية في استقراء المستقبل الذي يحقق الإدراك الكلي بطبيعة الأزمة، ويمكن استكشاف كل البدائل الممكنة لدرء الأخطار أو التخفيف منها أو الإعداد لمواجهةها عند حدوثها.
- القدرة على تحقيق الأسبقيات وتوجيه اهتمام المجموعات، الأفراد والممتلكات الرئيسية مع مراعاة الإفادة من التغذية الاسترجاعية التي تفيد التنظيم بردود فعل العاملين تجاه أساليب معالجة الأزمة.
- الفاعلية في تنمية العلاقات التبادلية والتكاملية مع فعاليات البيئة ذات العلاقات والعمل على تنسيق جهودها في إطار منظومة.

¹ شهرزاد مسعود لمجد، مرجع سابق، ص 74.

إن بناء استراتيجية فاعلة لتحقيق إدارة ناجحة للأزمات يستوجب التخطيط المحكم، والتنظيم المسبق الجيد، وتنسيق الجهود بين عدد من أجهزة الدولة والمؤسسات وتوافر خبرات مهنية ومعرفية ومهارات خاصة، وقدرات على الخلق والإبداع، والتكيف مع المواقف والأوضاع المستجدة واستشراف المستقبل لدى فريق المهام المشكل للكيان الإداري المكلف بالأزمات، وتحديد الأدوار داخل هذا الكيان وإعداد نظام فعال لتجميع المعلومات وفرزها وتصنيفها وقياس اتجاهات الرأي العام، وربطها بجهود الإدارة¹.

فمستويات إدارة الأزمات والكوارث هي ثلاثة موضحة فيما يلي²:

أولاً - الأساس الاستراتيجي: إن نجاح إدارة الأزمات يعني بوضوح تطبيق سياسة متوسطة أو طويلة الأمد تمنع بموجبه نشوء الأزمات أو إمتدادها أو تلافي تلك الأزمات قبل تفاقمها، وتتطلب إدارة الأزمات المعاصرة ملاحظة دقيقة ودائمة للسياسة الدولية وللتسلح وللسياسات الاقتصادية والاجتماعية. كما أن تحليل أهداف السياسات الداخلية للدول يجب أن تقيم في ضوء التغيرات الحاصلة ضمنها، وإن الوصول إلى المعلومات ليس وحسب هو عمل مخاطر وتجنس بل ممكن الوصول إليها عبر التحليل للموارد المنشورة والمتيسرة للجميع في الصحف والمجلات والإنترنت أو المرئية والمسموعة عبر الإذاعات والمقابلات التلفزيونية وغيرها.

إن الخيار الاستراتيجي يجب أن يكون طويل الأمد بحيث تحدد التقنيات المطلوبة وتتقارب القطاعات المفروض عملها مع بعض في أثناء إدارة الأزمة، وإن وضع الخطط المسبقة والشاملة والمساهمة القصوى من جميع القطاعات تضمن تحقيق الأهداف المرجوة وهي بالتالي أهداف سياسية لأن الأولويات السياسية سوف تحدد وتحكم أي عمل عسكري يتخذ في أثناء الأزمة، ومع أن هذا المفهوم ممكن ألا يكون مقبولاً لدى العسكريين الذين يشعرون بأن الاعتبارات العسكرية يجب أن تنسود في حالة الأزمة.

ثانياً - التخطيط للطوارئ: هي مرحلة رسم السيناريوهات ووضع الخطط وحشد القوى لمواجهة الأزمة والتصدي لها، يتم وضع مختلف الأطراف والقوى تم حشدتها من قبل صانعي الأزمة، وتحديد بؤر التوتر وأماكن الصراع، ومناطق الغليان بصفتها جميعاً (مناطق ساخنة)، ومن خلال هذه الرؤية

¹ نفس المرجع السابق، 76.

² جاد الله محمود، مرجع سابق، ص ص 8، 11

العلمية الشاملة المحيطة بعملية الأزمة وبالأطراف المتعددة المرتبطة بالأزمة يتم رسم خريطة التحرك على النحو التالي:

- 1- تحديد الأماكن الأكثر أمنا والمحصنة تماما لاتخاذها كمناطق ارتكاز وقواعد الإنطلاق.
- 2- تحديد الأماكن الأمنة لتكون سياج أمن للقواعد الخاصة بالإنطلاق، فضلا عن حاجز إمتصاص للصدمات إذا ما تدهور الموقف فضلا عن مناطق إنذار ومناطق تهدئة للضغوط.
- 3- تحديد أسباب الأزمة المتصلة بالنظام، أي رموز النظام أو رموز القيادة في الكيان الإداري الذي يمكن التضحية به وإعداده لهذه التضحية، والتمهيد لدخول رمز جديد له شعبية، ترتاح إليه، قوى صنع الأزمة.
- 4- تحديد خطة إمتصاص الأزمة الحالية عن طريق الاستجابة لبعض المطالب والتوافق مرحليا مع قوى صنع الأزمة.
- 5- توزيع الأدوار على قوى مقاومة الأزمة وبصفة خاصة على أعضاء فريق المهام الذي تم تكليفه بمهمة التدخل المباشر لمعالجة الأزمة.
- 6- التأكد من استيعاب كل فرد للخطة العامة الموضوعية، وكذلك من التتابع الزمني للمهام وفق للسيناريو الموضوع لمعالجة كل من إفرزات الأزمة والقوى الصانعة لها، من أجل السيطرة على مسرح الأزمة بشكل فعال.
- 7- حشد كل ما تحتاجه عملية التعامل مع الأزمة وتزويد فريق المهام احتياجاته من الأدوات والمعدات التي يتطلبها ويحتاجها الموقف.
- 8- تحديد (ساعة الصفر) أو التوقيت المحدد لبدء العملية وتنفيذ المهمة المحددة بشكل فعال وحاسم، على أن تتم متابعة ما يحدث أولا بأول، على رد فعل الأطراف الأخرى.

ثالثا- نطاق العمليات: إن نجاح إدارة تعتمد على الوقت، لذلك يقال أن الأزمات تتألف من ثلاث مكونات "المفاجأة، التهديد الخطير للقيم المهمة، الوقت القصير المتاح لاتخاذ القرار"، فإن الانخراط السريع أو ما يطلق عليه بالتدخل لمعالجة الأزمة، واتخاذ القرارات السريعة لصناع القرار، وهو فريق عمل متجانس يعرفه البعض الآخر، بسرعة قصوى وبفاعلية أكبر من الحالات العادية والروتينية، ومن خلال المعرفة والإحاطة الشاملة والكاملة بالسيناريوهات البديلة، والسيناريو

المعتمد والمجاز للتدخل في الأزمة، وإسناد المهام وتوزيع الأدوار على فريق المهام ويكون مدير إدارة الأزمات قد حدد كل شيء ووضع لكل عنصر الاحتمالات وفقا لاتجاهات محددة¹.

المطلب الثاني

كيفية التخطيط لإدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.

أخذ التخطيط لإدارة الأزمات والكوارث مكانة منذ بداية التشريع لإدارة الأزمات والكوارث حيث خصص المشرع الجزائري هامشا معتبرا يوضح فيه كيفية التخطيط لإدارة الأزمات والكوارث ويحدد فيه المسؤوليات والجهات المعنية والهدف، وذلك كما سنوضحه في هذا المطلب.

التخطيط مطلوب على كافة المستويات ابتداء بالمجتمع المحلي ومرورا بالمستوى الوطني وانتهاء بالمستوى الدولي للتأكد من تنفيذ برامج منع وتخفيف الكوارث وفقا لأهداف محددة وبترتيبات ومواد مناسبة، يحدد في المخططات الهدف الذي يجب الوصول إليه، كما تبين فيها الحاجات وترتيب أولويتها طبقا لمختلف التعليمات التقنية الصادرة من وزير الداخلية، والمكملة عند الاقتضاء بتعليمات الوزراء الآخرين الذين يهمهم الأمر وذلك بناء على الإمكانيات التقنية واهتمام بالغ التوفير.

تعهدت السلطات الوطنية 2003 لتنفيذ خطة وطنية للوقاية من المخاطر، هذه الخطة الرائدة هي قاعدة عمل لتدخل شامل في المدى القصير، المتوسط والطويل، الدروس المستفادة والممارسات الجيدة التي تم تحديدها بعد سنوات عديدة من الخبرة والخدمة يتم تقييم المراجع ومن أجل توجيه وتحديث السياسة على السواء، بالإضافة إلى البرامج الأخرى الصاعدة سمحت بتطوير قانون جديد 2004 بشأن الوقاية من المخاطر الكبرى وإدارة الكوارث في إطار التنمية المستدامة، لكن لا يمكن أن تستخدم في حالة عدم وجود لوائح تنفيذية في حين فإنه من الأهمية بالنسبة للمناطق الحساسة وجود نظام وطني ORSEC الغرض منه هو إدارة مختلف المخاطر التي تحديدها والتي أنشئت مخطط عام لمنع خطر كبير لا يمكن أن تعمل دون وجود مرسوم².

تعتبر خطة orsec على أنها أهم مكون في جهاز الاستجابة، ويمكن أن تكون على المستوى الوطني والإدارات والبلديات أو على مستوى المواقع الحساسة اعتمادا على نطاق وشدة الكارثة. وتتكون

¹ نفس المرجع السابق، ص 111.

² Azzouz KERDOUN , op. cit, p8.

كل خطة orsec من عدة وحدات للتعامل مع جميع جوانب أو إدارة الكوارث والصحة والسلامة، وإمدادات المياه وتنفيذ آمنة ومواقع إقامة مؤقتة وتركيب إمدادات الطاقة وما إلى ذلك والخطط الأخرى لوضع تدابير محددة استجابة لكل خطر محدد من مخاطر الكوارث¹.

وبالرجوع إلى نص المادة 17 من القانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004² السابق الذكر، يجب أن يحدد كل مخطط عام للوقاية من الخطر الكبير ما يأتي:

- المنظومة الوطنية للمواكبة التي تنظم بموجبه وبحسب المقاييس الملائمة أو الهامة مراقبة دائمة لتطور المخاطر أو الأخطار المعنية وتثمين المعلومات المسجلة وتحليلها وتقييمها للسماح بما يأتي "معرفة جيدة بالخطر أو الغرر المعني، تحسين عملية تقدير وقوعه، تشغيل منظومات الإنذار".

كما أنه يجب أن تدرج تدخلات الأجهزة المختصة في إطار مخططات تعد مقما لتنظيم التدخلات والإسعافات بحيث يبين مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات مجموع الوسائل البشرية والمادية الواجب استخدامها في حالة وقوع كوارث ويحدد شروط الاستخدام ويحصى مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات اعتمادا على طبيعة المنطقة ونوع الخطر ومدى جسامته جميع الوسائل الضرورية التي يمكن تجنيدها في حالة التدخل، تستخدم الأجهزة الكلفة بإعداد المخططات تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها جميع التدابير الخاصة بجعل المخطط قابل للتجديد دائما، ويجب عليها خصوصا أن تتأكد من كون الوسائل الضرورية القابلة للتجديد ميسورة المنال، تستخدم الوسائل المقررة في مخططات لتنظيم التدخلات والإسعافات اعتمادا على منشأ الكارثة وطبيعتها وتبعاً لجسامة الخطر وآثاره في الأشخاص والممتلكات والبيئة وذلك حسب المادتين 6 و 7 من المرسوم رقم 85 / 231³.

¹Ali Benssam, Nadia Nouali-Taboudjemat, Omar Nouali, **Towards an IT-Based Platform for Disaster Risks Management in Algeria**, Proceedings of the 10th International ISCRAM Conference – Baden-Baden, Germany, May 2013 T. Comes, F. Fiedrich, S. Fortier, J. Geldermann and T.Müller, eds. 2013, p7.

² الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 84، الصادرة في 29 ديسمبر 2004. المتضمنة القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

³ الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 35، الصادرة في 12 ذو الحجة عام 1405، أوت 1985. المتضمن المرسوم المحدد لشروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد كيفية ذلك.

وفي نفس السياق نجد أن المواد من 50 إلى 56 من القانون رقم 04-20 السابق الذكر، تنص على أن تتشكل المنظومة الوطنية لتسيير الكوارث مما يأتي:

- التخطيط للنجدة والتدخلات.

- التدابير الهيكلية للتكفل بالكوارث.

بالإضافة إلى أنه يؤسس بموجب القانون السابق الذكر ما يلي:

- تخطيط للنجدة من أجل التكفل بالكوارث ولا سيما الكوارث الناجمة عن وقوع أخطار كبرى، تدعى مخططات تنظيم النجدة.

- تخطيط للتدخلات الخاصة.

تتقسم مخططات تنظيم النجدة بحسب درجة خطورة الكارثة أو الوسائل الواجب تسخيرها إلى ما يأتي:

- مخططات تنظيم النجدة الوطنية.

- مخططات تنظيم النجدة المشتركة بين الولايات.

- مخططات تنظيم النجدة الولائية.

- مخططات تنظيم النجدة للمواقع الحساسة.

يمكن أن تكون مخططات تنظيم النجدة مشتركة فيما بينهما إذا تعلق الأمر بكارثة وطنية، يتكون كل مخطط لتنظيم النجدة من عدة وحدات ترمي إلى التكفل بكل جانب خاص من الكارثة وتسييره عند وقوع كارثة ما، تنشط الوحدات المطلوبة بحسب طبيعة الضرر بحيث تحدد الوحدات التي تتشكل منها كل فئة من مخططات تنظيم النجدة والوسائل المسخرة بعنوان هذه الوحدات عن طريق التنظيم.

كما أنه يجب أن يوضع تنظيم عمليات النجدة والتخطيط لها بكيفية يتم التكفل بها حسب الأولوية بأقسام التدخلات الآتية:

- إنقاذ الأشخاص ونجدتهم.

- إقامة أماكن الإيواء المؤقتة والمؤمنة.

- التسيير الرشيد لإعلانات.

- أمن وصحة المنكوبين وممتلكاتهم.

- التزويد بالماء الصالح للشرب.
- إقامة التزويد بالطاقة.

بالإضافة إلى المخططات السابقة توجد مخططات خاصة حيث تحدث هذه المخططات الخاصة للتدخل تحدد التدابير الخاصة للتدخل في حالة وقوع كارثة وذلك ما أكدته المادتان 58 و 59 من القانون رقم 04-20 السابق الذكر، حيث تهدف المخططات الخاصة للتدخل فيما يخص كل غرور أو كل خطر كبير خاص ومحدد ولاسيما في مجال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي إلى ما يأتي:

- تحليل الأخطار.
- توقع ترتيبات الإنذار التكميلية عند الإقتضاء.
- تنفيذ التدابير الخاصة المطلوبة للتحكم في الحوادث.
- إعلام المواطنين بالتدابير المتخذة في ضواحي المنشآت المعنية.

تبدأ أهداف مخططات التدخل من نشأة الخطر حيث تتولى تحليلية وتحديد مدى خطورته والضرر المحتمل أحداثه، ثم توقع التدابير الخاصة المطلوبة للتحكم في المخاطر أي رسم خطة للتدخل بتحديد الأولويات والإمكانات المتاحة وتفعيلها بالشكل المطلوب المتناسق مع مقتضيات الظرف وبعدها تنفيذ الخطة والشروع الفعلي في التدخل الميداني، وعنصر إعلام المواطنين من الأهداف التي أصبحت أكثر من ضرورة نتيجة للحاجة إلى معلومة موثوقة والقضاء على مشاعر الخوف والإضطراب لدى المواطنين، وعلقت الباب أمام انتشار الإشاعات ولأن تجارب مع إدارة الكوارث والمخاطر في أوقات سابقة غالبا ما كان الإعلام من نقاط الضعف خاصة مع كارثتي باب الواد 2001 وبومرداس¹2003. بالإضافة فإنه تحدث مخططات خاصة للتدخل تحدد التدابير الخاصة للتدخل في حالة وقوع كارثة.

يجب الالتزام بالتدابير الهيكلية للتكفل بالكوارث والتي تتمثل في :

- تكوين الاحتياطات الاستراتيجية.

¹ جمال حداد ، مرجع سابق، ص 130.

- إقامة منظومة التكفل بالأضرار.
- إقامة المؤسسات المتخصصة.

إن تنص كافة القوانين والمراسيم المتعلقة بإدارة الأزمات والكوارث على أنتقوم كل مؤسسة أو وحدة أو هيئة؛ عملا بالبرنامج المنصوص عليه يوضح مخططا للوقاية من الأخطار يكون مطابقا لأعمالها ولمعايير الخطة المقررة وتسهر السلطة الوصية في هذا الإطار على التدخل الفعلي وعلى الضبط المستمر للخطة المأمورة بها.

وتنقسم المخططات في الجزائر إلى مستويين رئيسيين، مستوى وطني ويضم المخطط العام والشامل للدولة، والمخطط الإقليمي ويضم المخططات الجزئية الخاصة بالبلدية، الولاية والمخططات الموجودة على مستوى الوحدات وذلك كما هو موضح فيما يلي:

أولاً- مخططات وطنية: وهي المخططات الشاملة لكافة المقاطعات والأقاليم داخل الدولة، تلزم كافة الجهات والمؤسسات بتطبيقها والالتزام بها، فقد نصت المادة 23 من المرسوم رقم 85-231 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث على أنه تنسق مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات لتطبيقها كليا أو جزئيا في إطار برنامج وطني خاص بها، يحدد البرنامج المذكور الذي يعين المناطق التي يجب أن تخصص لها تدابير خاصة تبعا لنوعية الخطر أو لانتساعه بقرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية يشترك معه في اتّخاذه عند الاقتضاء الوزراء.

بالإضافة إلى أنه يجب أن يشتمل المخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى أيضا على ما يأتي:

- المنظومة المعتمدة لتقييم الخطر المعني عند الاقتضاء.
- تحديد النواحي والولايات والبلديات والمناطق التي تنطوي على درجات قابلية خاصة للإصابة بحسب أهمية الخطر المعني عند وقوعه.
- التدابير المطبقة في مجال الوقاية والتخفيف من درجة القابلية للإصابة من الخطر الكبير المعني مع توضيح تدرج التدابير في مجال المستقرات البشرية وشغل المساحات بحسب أهمية الخطر عند وقوعه ودرجة قابلية الناحية أو الولاية أو البلدية أو المنطقة المعنية للإصابة.

بالإضافة إلى هذا قامت الجزائر بإنشاء المركز العلمي الوطني للمساعدة على القرار وتنظيمه وتسييره، يقوم هذا المركز بمجموعة من المهام حددها المرسوم التنفيذي رقم 03-332¹ المتضمن إنشاء المركز العلمي الوطني للمساعدة على القرار وأوتظيمه وسيره فيما يلي:

- إعلام الوزير المكلف بالداخلية باستمرار بكل حدث من شأنه وضع جهاز للتدخل والإسعاف.
- إحصاء الوسائل الضرورية للقيادة لعمليات الحماية والإسعاف مركزها وحشدتها ووضعها تحت تصرف السلطات.
- تسهيل عمل مختلف المتدخلين والمتعاملين وتمكينهم في ممارسة مسؤولياتهم في أحسن الظروف.
- التأكد من وضع مجموع مخططات التدخل والإسعاف وتحيينها.
- مخططات أخرى مشابهة.

بالإضافة إلى أن السياسة الوطنية في مجالات الحد من مخاطر الكوارث تركز على الجوانب التالية²:

- الأهداف الرئيسية.
- الإنجازات الرئيسية والتقدم.
- الأدوات والآليات القانونية والتنظيمية الجديدة.
- جوانب التعاون.
- التقييم العالمي.

تخضع جميع عمليات إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر الى مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات orsec الموضوع حيز التنفيذ، هذا المخطط الذي ظهر كأداة عملية مباشرة لمعالجة مشاكل ناتجة عن كارثة يتطلب بهذه الأخيرة بوسائل هامة، فمخطط تنظيم التدخلات والإسعافات يتكون من مجموعة من المقاييس المنظمة والتقنية وهي عبارة عن عتاد محجوز في وثائق محصاة

¹ الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 61.الصادرة في 12 أكتوبر 2003، المتضمن إنشاء المركز العلمي الوطني للمساعدة على القرار وتنظيمه وسيره.

² Belazougui, Mohamed OP, CIT, p14

فيها جميع الوسائل البشرية والمادية المعرفة والتي موضوعة حيز التنفيذ لاستعمالها في حالة كارثة حسب ما جاء به المرسوم رقم 85-231 المحدد لشروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث السابق الذكر.

* يتضمن هذا المخطط ثلاث مستويات أساسية للتخطيط لإدارة الأزمات والكوارث في الجزائر نوضحها فيما يلي:

1- مخططات محلية: تتمثل المخططات المحلية في المخططات التي توضع من طرف الوحدات المحلية في الدولة والمتمثلة في الولاية، البلدية والوحدات التابعة، حيث يحصي مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات اعتمادا على طبيعة المنطقة ونوع الخطر ومدى جسامته جميع الوسائل الضرورية التي يمكن تجنيدها في حالة التدخل، كما يحدد ترتيب تجنيدها وكيفية استخدامها. تستخدم الأجهزة المكلفة باعداد المخططات تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها جميع التدابير الخاصة يجعل المخطط قابل للتجديد دائما ويجب عليها خصوصا أن تتأكد من كون الوسائل الضرورية القابلة للتجديد ميسورة المنال لدى التدخل، تستخدم الوسائل المقررة في مخططات تنظيم وطبيعتها وتبعاً لجسامة الخطر وآثاره في الأشخاص والممتلكات والبيئة.

تجرب مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات الخاصة بالوحدة أو البلدية أو الولاية بانتظام عن طريق تمارين واستنقارات تجريبية تجرى حسب الحالة إما في الوحدة أو البلدية أو الولاية وإما في إطار مخطط متكاملة وذلك حسب المواد من 5 الى 8 من المرسوم رقم 85-231 السابق الذكر.

يكون مركز قيادة مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات في الولاية والبلدية هو الجهاز الوحيد المسؤول عن العمليات ويتولى بهذه الصفة حسب المرسوم رقم 85-231 المذكور اعلاه على الخصوص ما يأتي:

- تقدير مدى اتساع الكارثة.
- تقويم الاحتياجات لتنفيذ المخطط كليا أو جزئيا.
- حشد الوسائل الواجب استخدامها.
- تنظيم عمليات الإسعاف والإنقاذ.
- اتخاذ جميع التدابير المحتملة لطلب النجدة.
- السهر على إيصال الإعلام.

- السهر على أمن وحركة إنتقال الأشخاص والممتلكات.
- السهر على إعادة إسكان المنكوبين.
- تسخير أية وسيلة إضافية عند الحاجة.
- إعداد حصيلة عامة للعمليات.

يعود الفضل في ذلك إلى قوة المرسوم 85-231 المتعلق بشروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع كارثة الذي يلزم كل وحدة، مؤسسة، شركة أو جماعات إقليمية أن تكون خاضعة وملزمة بإعداد مخططاتها للتدخل عن كل خطر تبعا لنقاط توجيه المخطط والمكون من¹:

1- تحديد الوسائل المادية المستعملة للحد من آثار الحادثة.

2- تعيين أماكن وقوف الشاحنات.

3- المقاييس الخاصة بالملاحظة لسير ضمان حماية الأشخاص والمحيط.

4- وسائل الاتصال التي تسح بإنذار المسؤولين في مختلف الهيئات.

من جهة أخرى نص المرسوم المذكور سابقا على ضرورة وضع حيز التنفيذ مخطط التدخل على مستوى الجماعات المحلية الغير مركزية "البلدية والولاية"، كما يجب أيضا وضع مخطط التدخل على مستوى كل وحدة أو منطقة صناعية.

ويتولى قيادة التقنية للعمليات المقررة في مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات في الولاية والبلدية والوحدة مسؤول الحماية المدنية المعني، كما أنه يتولى تنسيق التدخلات والإسعافات جهاز مركزي مكلف بالحماية المدنية حسب الكيفيات المحددة إذا أصابت الكارثة عدة ولايات أو كانت عمليات التدخل تتطلب تنفيذ مخططين أو عدة مخططات ولائية.

أ- **المخططات الولائية:** تعد كل ولاية مخططها الخاص بتنظيم التدخلات والإسعافات وتشارك مصالح الحماية المدنية مع المصالح المعنية الأخرى في إعداد مشروع مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات في الولاية تحت سلطة الوالي الذي يضبط مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات في الولاية ويطبقه ، تندرج ضمن هذا المخطط خطط لتنظيم تدخلات وإسعافات تستخدم لدى وقوع كارثة ما، وذلك حسب المرسوم رقم 85-231.

¹ مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات للحماية المدنية، مديرية الحماية المدنية لولاية قسنطينة، الجزائر.

يسهر الوالي في إطار الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتعلق بالولاية على إعداد مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات في الولاية وبهذه الصفة يتولى جمع مخططات البلديات التي تشمل مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات محيط حماية المنشآت الهياكل القاعدة، مخطط الوالي ومخطط تنظيم التدخلات والإسعافات في المنطقة الصناعية، وكذلك مخططات الولاية وتنسيقها وذلك حسب الأمر 69/38 الصادر في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية.

كما أنه تعد كل ولاية مخططها الخاص بتنظيم التدخلات والإسعافات وتشرك مصالح الحماية المدنية مع المصالح المعنية الأخرى في إعداد مشروع مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات في الولاية تحت سلطة الوالي، يضبط الوالي تنظيم التدخلات والإسعافات في الولاية ويطبقه.

ويتمثل دور الوالي في مخطط تنفيذ المخطط الولائي لتنظيم التدخلات والإسعافات فيما يلي¹:

- يعطي الضوء الأخضر لانطلاق عمل المقاييس المعنية بالكارثة بطاقة 1.
- يجتمع بهيئة الأركان الموضوعة تحت إشرافه، حيث تصبح مركز قيادة ثابت (م ق ث

p.c.f)/

- يتأكد من إقامة مركز القيادة العملي (م ق ع p-c-o).
- يتفحص خريطة الوضعية للولاية، ويسهر على تحليل المعلومات الواردة من مركز القيادة العملي من طرف هيئة أركانه.
- يخبر وزير الداخلية والجماعات المحلية عن تنفيذ مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات.
- يعلم الوالي أو الولاية المجاورين المهتمين بالكارثة أو الذي من المتوقع أن يقدمون له يد المساعدة.

- يتفحص مخطط التدخل المرتبط بنوع الكارثة.
- يتفحص بطاقة الخطوات المتبعة من طرف القيادة العملية.
- يخبر بانتظام السلطات المركزية عن تطورات الأحداث ويعطي تقييمات أولية عن الوضعية فور تمكنه من ذلك.

¹ بلقاسم كاتروسي، مرجع سابق، ص 23_24.

وبالرجوع الى الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية المذكور سابقانجده يجبر الوالي على إعداد مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات بالتنسيق مع الحماية المدنية، فمخطط ORSEC مصنف على النحو التالي:

1. البطاقة رقم 1: تحتوي على طبيعة الكارثة.
 2. البطاقة من 2 إلى 15: تحتوي على معلومات تخص مسؤولي الأجهزة للولاية.
 3. البطاقة رقم 16: تحتوي على خريطة الولاية.
 4. البطاقة رقم 17: مخصصة لتحضير مخطط التدخل.
 5. البطاقة رقم 18: وهي عبارة عن تحضير مخطط التدخل بصفة مدققة.
 6. البطاقة رقم 19: وهي عبارة عن مخطط يحتوي على كل الوسائل المادية والبشرية للولاية.
- يسهر كل والي على تنفيذ التدابير والمعايير المحددة في مجال الوقاية من الأخطار وعلى تطبيقها المحتمل في بلديات ولايته وذلك حسب المادة 3 المرسوم رقم 85-232 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث.

وبالرجوع إلى المادة 119 من قانون الولاية رقم 07/12¹ نجدها تنص على أنه يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتعيينها وتنفيذها ويمكنه في إطار هذه المخططات أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به.

إضافة إلى أنه يقود عمليات مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات في الولاية مركز قيادة يوضع تحت سلطة الوالي الذي يساعده أعضاء من لجنة الأمن ومسؤولوا أنماط التدخل المعنية ويوسع ليشمل أعضاء مكتب التنسيق ومسؤولي الحماية المدنية في الولاية، وفي حالة وجود مانع يمنع الوالي من ذلك فإن الذي ينوب عنه يعوضه أن اقتضى الأمر حتى يعين مسؤول آخر وذلك حسب المادة 27 من المرسوم رقم 85-231 السابق الذكر.

ب- **المخططات البلدية:** تعد كل بلدية مخططها الخاص بتنظيم التدخلات والإسعافات بحيث يشترك رئيس المجلس الشعبي البلدي ومصالح الحماية المدنية في إعداد مشروع مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات، ويعتمده المجلس الشعبي البلدي ويعرض على الوالي للموافق عليه.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 07/12 المؤرخ في 29 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 على إعداد مشروع مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات، ويعتمده المجلس الشعبي البلدي ثم يعرض على الوالي ليوافق عليه وذلك بموجب المادة 17 من المرسوم رقم 85-231 .

يتم دمج المخطط البلدي لتنظيم التدخلات والإسعافات في المخططات، وكذلك مخططات المناطق الصناعية في البلدية، ويضبط رئيس المجلس الشعبي البلدي المخطط البلدي لتنظيم التدخلات والإسعافات وينفذه، ويسهر الوالي في إطار الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 على إعداد مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات في الولاية وبهذه الصفة يتولى جميع مخططات البلديات وكذلك مخططات الولاية وتنسيقها وذلك حسب المواد 18-19-20 من المرسوم رقم 85-231 المحدد لشروط تنظيم التدخلات السابق الذكر.

إضافة إلى أنه يتولى قيادة عمليات مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات في البلدية مركز قيادة يوضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ويساعده المسؤولون عن أنماط التدخلات المعنية وأعضاء الهيئة التنفيذية البلدية ومسؤولو مصالح الحماية المدنية ومسؤول آخر، وفي حالة قيام مانع يمنع رئيس المجلس الشعبي البلدي من ذلك يعوضه مع ينوب عنه إن اقتضى الأمر؛ حتى يعين مسؤول آخر وذلك حسب المرسوم 85-231.

ووفقا لما جاء به الأمر 67-24 المؤرخ في 18-01-1967¹ المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم والذي يجبر رئيس المجلس الشعبي البلدي على إعداد مخطط orsec بالتعاون مع الحماية المدنية وتقديمه إلى السيد الوالي للمصادقة عليه فهو يتكون من:

البطاقة رقم 1: تحتوي على كل الأجهزة الثمانية.

البطاقة من 2 إلى 8 : تحتوي على معطيات كل المسؤولين للأجهزة.

البطاقة رقم 9: تحتوي على خريطة البلدية.

البطاقة رقم 10: تحتوي على مخطط التدخل للبلدية أما الذي يعتبر السؤل المباشر لقيادة العمليات فهو رئيس الوحدة الثانوية.

¹ الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 6 الصادرة في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية،

البطاقة رقم 11: تحتوي على مخطط نشاط كل نمط.

البطاقة رقم 12: تشمل كل الوسائل المادية والبشرية للوحدات الاقتصادية المتواجدة فوق تراب الولاية.

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على إعداد مخططات التدخلات والإسعافات باسم البلدية وبهذه الصفة يتولى جمع مخططات الوحدات المقامة في تراب البلدية وتنسيقها مع مخططها الخاص بتنظيم التدخلات والإسعافات، بحيث تعد كل بلدية مخططها الخاص بتنظيم التدخلات والإسعافات ويشارك رئيس المجلس الشعبي البلدي ومصالح الحماية المدنية في إعداد مشروع مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات، ويعتمده المجلس الشعبي البلدي ثم يعرض على الوالي ليوافق عليه، يدمج المخطط البلدي لتنظيم التدخلات والإسعافات وكذلك مخططات المناطق الصناعية في البلدية بحيث يضبط رئيس المجلس الشعبي البلدي المخطط البلدي لتنظيم التدخلات والإسعافات وينفذ وذلك حسب المرسوم رقم 85-231.

وقد تضمن المرسوم السابق الذكر أنه يكون مركز قيادة مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات في الولاية أو البلدية هو الحل الوحيد المسؤول عن العمليات ويتولى بهذه الصفة ما يأتي:

- تقديم مدى اتساع الكارثة.
- تقويم الاحتياجات لتنفيذ المخطط كليا أو جزئيا.
- حشد الوسائل الواجب استخدامها.
- تنظيم عمليات الإسعاف والإنقاذ.
- اتخاذ جميع التدابير المحتملة لطلب النجدة.
- السهر على إيصال الإعلام.
- تسخير على إعادة إسكان المنكوبين.
- تسخير أية وسيلة إضافية عند الحاجة.
- إعداد حصيلة عامة للعمليات.

ج- المخططات على مستوى الوحدة:

وإذا تأملنا المواد 30 ، 31 ، 32 من المرسوم رقم 85-231 السالف الذكر ، نجدها تنص على أنه يتولى قيادة عمليات مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات في الوحدة مركز قيادة يوضع تحت سلطة رئيس الوحدة ويساعده المسؤولون عن الأنماط المعنية، ومسؤولو الحماية المدنية ومسؤولو الأمن، ويكلف مركز القيادة المذكور على الخصوص بما يأتي:

- تقدير مدى جسامته الكارثة.
- تقويم الاحتياجات لتنفيذ المخطط كليا أو جزئيا.
- حشد الوسائل الواجب استخدامها.
- تنظيم عمليات الإسعاف والإنقاذ.
- اتخاذ جميع التدابير المحتملة لطلب النجدة.
- السهر على أمن الأشخاص والممتلكات وانتقالهم داخل الوحدة.
- السهر على إيصال الإعلام.

تجبر كل وحدة مؤسسة، شركة، أو جماعة إقليمية أن تكون خاضعة وملزمة بإعداد مخططاتها للتدخل عن كل خطر تبعا لنقاط توجيه المخطط والمتكون من:

- تحديد الوسائل المادية المستعملة للحد من آثار الحادثة.
- تعيين أماكن وقوف الشاحنات.
- المقاييس الخاصة لسير ضمان حماية الأشخاص والمحيط.
- أماكن تجمع الأشخاص والمسالك المرتكبة emprunteer لإبعادها.
- وسائل الإتصال تسمح بإنذار المسؤولين في مختلف الهيئات.

تعد كل وحدة تابعة لهيئة عمومية أو خصوصية، مشروع مخطط لتنظيم تدخلات وإسعافات تستخدم لدى وقوع كارثة ما، ويشترك في إعداد المخطط المذكور مسؤول الوحدة ومصالح الحماية المدنية، ثم يقدم لرئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا قصد الموافقة عليه، حيث تعد بمثابة الوحدة في وهذت ما جاء في المرسوم رقم 85-231.

بينما تنص المادة 12 أنه يشترك مسؤول المؤسسة أو وحدة إدارة المنطقة الصناعية مع مصالح الحماية المدنية ومسؤول الوحدات، ضمن المرسوم رقم 84-55 المؤرخ في 3 مارس عام

1984¹ المتعلق بإدارة المناطق الصناعية، في إعداد مشروع مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات في المنطقة، وتدرج مخططات الوحدات في مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات في المنطقة.

في المقابل ينص المرسوم 84-55 المؤرخ في 3 مارس 1984 على اشتراك مسؤول المؤسسة أو الوحدة أو إداري منطقة صناعية مع مصالح الحماية المدنية ومسؤولي الوحدات في إعداد مشروع مخطط orsec ويحتوي هذا المخطط على 12 بطاقة مسجلة بها معطيات على الأشخاص والمسؤولين ومساعدتهم ومستخدميهم في حالة غياب أحد منهم ومصنفة على المنوال التالي:

البطاقة رقم 1: مخطط الوضعية.

البطاقة رقم 2: مخطط الكتلة.

البطاقة رقم 3: مخططات جزئية ل (plan parcellaire).

البطاقة رقم 3-1 توصيات ومقاييس إستعجالية.

البطاقة رقم 4: مخطط الحركة (خروج ودخول الشاحنات إلى ذلك).

البطاقة رقم 5: مقاييس أمنية.

البطاقة 1-5 الوسائل البشرية للوحدة.

البطاقة 2-5 الوسائل المادية الثابتة.

البطاقة 3-5 الوسائل المادية المتنقلة.

البطاقة رقم 6 : مخطط الإنذار.

البطاقة رقم 7: نمط الإسعاف والإنقاذ.

البطاقة رقم 1-7 الوسائل البشرية.

البطاقة رقم 2-7 الوسائل البشرية.

البطاقة رقم 8: نمط الإسعاف الطبي والإجلاء والحفظ الصحي.

¹ نقلا عن مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات للحماية المدنية، لولاية قسنطينة.

البطاقة رقم 1-8 الوسائل البشرية.

البطاقة رقم 2-8 الوسائل المادية.

البطاقة رقم 9 نمط العتاد والتجهيزات المختلفة.

البطاقة رقم 1-9 الوسائل البشرية.

البطاقة رقم 2-9 الوسائل المادية.

البطاقة رقم 10 نمط الإعلام والاتصال.

البطاقة رقم 1-10 الوسائل البشرية.

البطاقة رقم 2-10 الوسائل المادية.

البطاقة رقم 11 نمط النقل.

البطاقة رقم 1-11 الوسائل البشرية.

البطاقة رقم 2-11 الوسائل المادية.

يشارك مسؤول المؤسسة أو وحدة إدارة المنطقة الصناعية مع مصالح الحماية المدنية ومسؤولي الوحدات، بحيث تدرج مخططات الوحدات في مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات الخاصة بالمنطقة، ويضبط الوالي مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات في المنطقة الصناعية ويوافق عليه وينفذه مسؤول إدارة المنطقة، وهذا حسب المرسوم رقم 85-231 السالف الذكر.

* حسب موقع الكارثة وأهمية الخطر القيادة تطبق بمجرد الإعلان عن تطبيق مخطط تنظيم

التدخلات والإسعافات orsec وهي متمثلة في شخص¹:

- والي الولاية.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- مدير الوحدة

إدارة تسيير العمليات التقنية بأرضية الميدان تعود إلى المسؤول الأول عن الحماية المدنية وكذا تنسيق العمليات مع مختلف الأنماط ومن المهام المسلمة لكل متدخل والتي تسمح بـ:

¹ مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات للحماية المدنية، مديرية الحماية المدنية، مصلحة الوقاية، قسنطينة، الجزائر.

- تطويق حجم الكارثة أو الخطر.
- تقويم الاحتياجات التي نراها خاضعة للمخطط كليا أو جزئيا.
- جمع الوسائل الموضوعة حيز العمل.
- السهر على أمن حركة الأشخاص والممتلكات، كذا نقل المعلومات.
- السهر على إحصاء وإسكان المنكوبين.
- أخذ كل المقاييس التي تسمح بإمداد الوحدات وحجز الوسائل الإضافية.
- إعداد حصيلة عامة للعمليات.

تشارك مخططات الطوارئ على المستويات الوطنية، والإقليمية والمحلية بكثير من السمات مما يجعل سلسلة الخطوات التالية تنطبق عليها جميعا نوضحها فيما يلي¹:

- 1- التعرف على الأخطار وتقديم تأثيراتها: هذه عملية تقني قابلة للتأثر.
- 2- تقييم الحاجات المتوقعة: ويتضمن هذا إعداد قائمة بكل ما تجب عملية قبل وأثناء وبعد حدوث الطارئ، هكذا يجب القيام بعملية التقييم هذه مع الأخذ بعين الاعتبار القدرة المحلية وحجم الموارد الإضافية الخارجية التي يتوجب طلبها لتلبية الحاجات الكاملة، وحيثما كانت أنواع من الطوارئ متوقعة، يجب جدولة التوقعات للمقارنة بين الحاجات المحتملة، وبعد ذلك يجب حساب كميات الحاجات المختلفة وفقا للإعداد المتوقع تأثيرها، أنواع الحاجات الضرورية الرئيسية التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار هي الإنذار المبكر، الملابس، العناية الصحية، الإجلاء، الغذاء، الطب، المأوى، الماء...
- 3- مناقشة الاحتياجات: تتطلب هذه الخطوة مشاركة أكبر عدد ممكن في عملية التخطيط وعلى المشاركين التفكير في أمور قد تكون أغفلت على سبيل المثال بعض العوامل الثقافية وتقديم اقتراحات بناءة بهدف التحسين.
- 4- تحديد إجراءات العمل ومراجعة الأولويات المتوفرة: تشكل هذه الخطوة الإطار العام لعمليات الطوارئ، يجب إعطاء الأولوية للمخاطر عند التخطيط بمعدل محدد من عمليات الطوارئ بحيث يتم تركيز التخطيط المبدئي على الحالات الطارئة الأكثر جدية، يجب إبراز السياسات

¹الدليل العلمي العالمي، صحة البيئة في الطوارئ والكوارث، منظمة الصحة العالمية، المركز الإقليمي لشرق المتوسط، جمهورية مصر العربية، 2007، ص33_34.

الأساسية التي تعتمد عليها الخطة، يجب وضع الأهداف والمصادقة عليها من أعلى لجنة مخولة، وهذا سوف يساعد على خلق بيئة إدارية مستقرة عند وقوع الطارئ، يجب تحويل المسؤولية للشخص المعني حيثما أمكن.

5- **تحديد المسؤوليات:** من المفروض أن نمط توزيع المسؤوليات قد بدأت تتبلور في المراحل السابقة، وأصبح الوقت لأن مناسب لتوضيح الأمور، وليعلم الكل من المسؤول وعن أي شيء؟ بحيث يكون بوسع الجميع وضع خططهم الخاصة لتلبية مسؤولياتهم، ولتسهيل عملية التنسيق يجب حث الجميع على التدريب على كيفية أداء عملهم، وعلى الإشارة إلى مبادراتهم وخبراتهم الخاصة، ومناقشة خططهم مسبقاً، وبعد تحليل الجهات صاحبة الشأن وأسلوباً مفيداً للتحديد الأدوار والمسؤوليات وهذه عملية تعتمد على الأسلوب التشاركي وتهدف إلى:

- تعريف وتحديد سمات المساهمين الأساسيين.
- تحديد الكيفية التي يمكن أن يؤثر ثروتها، أو يتأثر وإنتاجهم البرنامج/ المشروع.
- فهم العلاقات بين أصحاب الشأن بما في ذلك تقييم تضارب المصالح الواقعية أو الممكنة بينهم وكذلك التوقعات فيما بينهم.
- تقييم قدرات المساهمين المختلفين على المشاركة.
- إحصاء القدرات المحلية والموارد المتوفرة: القليل من الوظائف سوف يتم إستيعابها ذاتياً، وسوف يتم المشاركة في الموارد، النقل، يجب جدولة طاقة الموارد الضرورية للاستجابة للطوارئ بما في ذلك الموارد البشرية والموارد، النقل، الأدوات الخاصة وينبغي أن يحتوي الجدول على القدرات المحلية.

6- **مراجعة الخطوات:** أصبح الوقت الآن مناسباً لمقارنة الحاجات بالموارد وذلك لتوليد الاحتياطي، يعتبر إعداد الجداول في العادة مقيداً، يجب أخذ الإزاحة في الوقت المناسب وفترات الاستراحة بعين الاعتبار عند التخطيط للموارد البشرية.

7- **تحديد المناطق الحرجة:** المناطق الحرجة هي المناطق التي تتعرض واردها الممكنة إلى أكبر الضغوط لذلك فهي بحاجة إلى الدعم سلفاً وهذه المناطق تحتاج إلى مراقبة عن قرب أثناء التنفيذ.

8- **التأكيد على الأولويات.**

9- وضع اللمسات الأخيرة على الخطة: القالب المتجمد للخطة ليس ضروريا المهم أن تكون الخطة سهلة الفهم، وفي حالة وجود أكثر من خطة من الواضح وجود نموذج معياريا سوف يكون مفيدا.

10- تطبيق الخطة: تعتبر عملية التخطيط بعد ذاتها تجربة تعليمية قيمة ومع مرور الوقت يتلاشى الإلمام بالمشكلة والخطة، لذلك يجب مراجعة وتحديث وتطبيق الخطط بانتظام لجعل المسؤولين عن تطبيقها جاهزين دائما وعلى دراية بآخر التطورات، تساعد المحاكاة في إظهار نقاط ضعف الخطة، والتي يمكن تعديلها قبل حدوث الكارثة، قد يكون وضع الخطة من جديد أفضل من إصدار تعديلات عليها.

11- تقييم الخطة: يجب تقييم فاعلية تنفيذ الخطة بعد حدوث الحالة الطارئة وتطبيقها وذلك لأخذ العبرة والدروس وتطبيقها.

عنصر التخطيط في إدارة الأزمات والكوارث لم يصل بعد إلى المستوى العالمي المطلوب، حيث أنه لا تزال الجزائر وكثير من دول العالم تعاني من نقص ملحوظ في مجال التخطيط لإدارة الأزمات والكوارث وهذا راجع إلى ضعف المخططات وعدم شموليتها من جهة، ومن جهة أخرى غياب الموائمة الجغرافية للمخططات وتطبيقها بالطريقة اللازمة من جهة أخرى وهذا ما لاحظناه في فيضانات غرداية وباب الواد.

المبحث الثاني

الهيئات المحلية ودورها في إدارة الأزمات والكوارث.

عندما يتعلق الأمر بالكوارث أو الأزمات فإن كافة السلطات مركزية كانت أو محلية تستنفر وتتأهب لإدارة الأزمة أو الكارثة والتدخل وتقديم الإسعاف، لكن هناك مستويات محددة قانونيا لإدارة الأزمات والكوارث لابد من الالتزام بها.

تتمحور هذه المستويات حول ثلاث محاور أساسية المستوى الدولي، المستوى الوطني والمستوى المحلي ومحور فرعي يتمثل في مستوى الوحدات وضعت هذه المستويات لتحقيق عدة مبادئ أهمها احترام مبادئ التدرج الهرمي لسلطة والتعاون في حالة العجز أو نقص الموارد بالإضافة إلى التكامل من أجل تحقيق فعالية أكبر وتحقيق الأهداف المسطرة لإدارة الأزمات والكوارث مع تقريب الأفراد من السلطات المعنية بإدارة الأزمات والكوارث وبالتالي تحقيق الأمن والطمأنينة.

المطلب الأول

المستوى المحلي ودوره في إدارة الأزمات والكوارث

يعدّ المستوى المحلي في إدارة الأزمات والكوارث اللبنة الأساسية التي يقوم عليها مخطط إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر كون المستوى المحلي يتعبّر الخلية الأقرب للمواطن من حيث قرب المسافة والأعراف بمميزات المنطقة الجغرافية وتضاريسها وعمرانها، وكذلك الأدرى بشبكة الطرق والمواصلات والهياكل القاعدية للوحدة المحلية وهذا يساهم في تسريع عملية التدخل واختصار الوقت والتدخل في وقت مبكر مما يساهم في تقليل الخسائر وتحقيق استجابة فاعلة، ويمكن ذكر بعض خصائص ومميزات الاعتماد على المستوى المحلي في إدارة الأزمات والكوارث، وذلك كما يلي:

- الأخذ باللامركزية فيما يتعلق بالمسؤولية من الحد من أخطار الكوارث، يلزم تنفيذ الكثير من أنشطة الحد من أخطار الكوارث على صعيد المقاطعات والبلديات المعرضين لتلك الأخطار لمناطق جغرافية معينة ومن الضروري الأخذ باللامركزية فيما يتعلق بالمسؤوليات والموارد، من أجل الحد من أخطار الكوارث بحيث يعهد بتلك المسؤوليات إلى السلطات والموارد، من أجل الحد من أخطار الكوارث بحيث يعهد بتلك المسؤوليات إلى السلطات دون الوطنية أو المحلية حسب الاقتصاد ويؤدي إضفاء اللامركزية أيضا إلى زيادة المشاركة المحلية إلى جانب تحسين الكفاءة والمزايا المتساوية من الخدمات المحلية¹.

- الحد من قلة المناعة إزاء الأخطار التي قد تتعرض لها، فعلى سبيل المثال قامت المنظمات المحلية في منحدرات بركان جبل ميرابي في وسط جاوه بتدريب أفراد المجتمع المحلي فيما يتعلق بالمفاهيم الأساسية لإدارة الكوارث محليا والتأهب لمواجهة الأخطار البركانية والتخفيف منها وتحديد القدرات وأوجه الضعف، وإدارة الإسعاف الأولى، ووضع نظم الإنذار المبكر².

- عندما تضع الحكومة المحلية أو الاتحادية السلطة لرقابة الأنشطة في قطاع معين فإنه يتوجب وضع خطة الاستجابة للطوارئ والأزمات والكوارث في ما يخص هذا القطاع، وتتولى تنفيذها الجهة الرائدة في القطاع، ومثال ذلك، تولي هيئة تنظيم الاتصالات وضع خطة استمرارية الاتصالات

¹ استراتيجية خطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمنا، المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، هيوغو اليابان، 18-22 يناير

2005، منظمة الأمم المتحدة، 2005، ص7.

² التأهب للكوارث تحقيقا للاستجابة الفعالة (إطار عمل هيوغو)، مرجع سابق، ص 23.

في الدولة يعتمد أساس استمرارية جميع الأعمال على الهيئات والمؤسسات الفردية في الحكومة والقطاع الخاص، وتتولى كل مؤسسة مسؤولية وضع الخطط الخاصة بها لإدارة الأزمات والطوارئ وتحقيق لاستمرارية الأعمال، ففي حالة تزايد وقوع الأزمات أو حالات الطوارئ أو تعطل الأعمال على مؤسسة واحدة أو مجموعة من المؤسسات الأخرى، قد يكون من الضروري رفع الأمر إلى مؤسسات من المستوى الأعلى، ومن ثم يمكن طلب الحصول على الموارد الإضافية اللازمة لإدارة الحدث والاستجابة له، لا بد من تدوين وتوثيق جهات الإتصال وإجراءات التصعيد ودرجات التصعيد في خطط إدارة الطوارئ والأزمات والكوارث¹.

3- لكي يتم بناء مؤسسة تعنى بشؤون إدارة الأزمات تتمكن من تقديم خدماتها بشكل فعال فلا بد من فهم العلاقة بين الشركاء في إدارة الأزمات حيث إن إدارة الأزمات تتطلب التواصل المستمر بين دوائر مختلفة من رجال الأمن العام، الدفاع المدني، الخدمات الطبية، الخدمات العامة وغيرها من المؤسسات التي تكون مرتبطة بحاكم إداري، كالمصرف أو المحافظ تقع على عاتق الحاكم الإداري مسؤولية التأكد من جاهزية المؤسسات الموجودة ضمن مناطق نفوذه للقيام بواجباتها في حالة وقوع الأزمات، ويجب عليه التأكد من توفر القدرات البشرية والمادية ومتابعة الأداء من خلال القيام بتدريبات دورية لتفعيل الخطط الخاصة بإدارة الأزمات عند الحاجة².

ونتيجة لإعداد خرائط المخاطر محليا، قدم الدعم إلى المجتمعات المحلية من أجل الإضطلاع بأنشطة تزيد قدرتها على مواجهة التهديدات الوشيكة والكوارث بما في ذلك³:

- قيام كل قرية بإنشاء مركز لأمن والرصد مستخدمة موارد ومعدات محلية.
- تقرر عقد إجتماعات روتينية للقيام بتدريبات (الإجلاء، والإسعاف الأولي، والإنذار المبكر، ومن ثم المحافظة على مستويات عالية من التأهب.
- الإعداد للإنشاء وصلة محطة إذاعية بنظام تعديل سعة الموجات الإذاعية (Am) يقوم المجتمع المحلي بتشغيلها كأداة للرصد اليومي للبراكين والاتصال فيما بين القرى.

¹إدارة استمرارية الأعمال المعيار والدليل الإرشادي، المجلس الأعلى لأمن الوطني، الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث، ط1، دولة الإمارات العربية المتحدة، 2012، ص40_41.

²محمد المومني نائل، مرجع سابق 56.

³التأهب للكوارث تحقيقا للاستجابة الفعالة، مجموعة الإرشادات والمؤشرات لتنفيذ الأولوية الخامسة في إطار عمل هيوغو، إطار عمل هيوغو 2005-2015 بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث، مرجع سابق، ص 24.

- تشييد مخابئ في القرى لحماية السكان من الغارات المتبخرة الساخنة.
 - بذل الجهود للحد من تدهور البيئة من خلال قطع الأشجار، واستخراج الرمال والأحجار مما يزيد من حالة الضعف إزاء الانهيارات من الحمم البركانية.
 - تدريب الجماعات السنوية على معالجة قضايا الجنسين.
 - التزام جميع المشاركين بتقاسم مهاراتهم ومعرفتهم مع أسرهم أو مع أفراد المجتمع المحلي.
- * تحركت اللامركزية في جدول أعمال إدارة الموارد البشرية ببطء على الرغم من أن بعض البلدان تشهد تحولاً تدريجياً. ولا تزال معظم أنشطة إدارة مخاطر الكوارث تجري على الصعيد الوطني. غير أنه في الجزائر ومصر والمغرب وجمهورية اليمن، بدأ تحول بطيء ولكن تقدمي نحو اللامركزية. وفي المغرب يجري تطوير أنشطة إدارة مخاطر الكوارث على مستوى المجتمع المحلي، بما في ذلك خرائط المجتمعات المحلية والتدريب على معايير البناء، ونظم الإنذار المبكر المجتمعية، وتكتسي نظم الإنذار المبكر أهمية خاصة لتمكين المجتمعات المحلية من إدارة مخاطرها. يبين تقرير سندي لعام 2016 أن استراتيجية إدارة مخاطر الكوارث الفعالة تتطلب مناهجا لا مركزيا والتقسيم المناسب للموارد (البشرية والمالية) في جميع مستويات الحكومة¹.

تتعدد مستويات إدارة الأزمات ووفقا لحجم الأزمة وأبعادها ويتبع هذا التعدد بطبيعة الحال اختلاف المستويات التي تعامل بها الأزمة كما يلي :

أولاً- المستوى الدولي: من أجل مواجهة الكوارث لابد من تضافر الجهود الدولية والوطنية للحد من الخسائر، ومن وجهة نظر الحماية من الكوارث الطبيعية فإن هذا التعاون يكون فعالا في الحماية من أخطار الفيضانات، وكثيرا ما يحدث الفيضان في دولة بسبب إندفاع المياه من منابعها في الدول المجاورة وهذا ما يدعو لعقد الاتفاقيات بين الدول لتنظيم مشروعات التنمية في أحواض ومجاري الأنهار ومواجهة تصدع السدود القائمة عليها، وقد تشمل الاتفاقيات الدولية للحماية من الحرائق في الغابات الجاورة لتنمية اقتصاد الغابات وحمايتها، كما أن التعاون الدولي يعدّ شرطا رئيسيا لتطوير وتنفيذ الإنذار المبكر ضد أخطار الفيضانات ولا يمكن إغفال أهميته في مجالات البحث والتدريب وتبادل الخبرات².

¹ Natural Disasters in the Middle East and North Africa op.cit, p3.

² مؤلف جماعي، المدينة والكوارث، مرجع سابق، ص 101.

ثانيا - المستوى الرئاسي أو الوطني لإدارة الأزمة: وهو المستوى الذي يتولى وضع الاستراتيجية العامة للدولة وتحديد سياستها الحالية والمستقبلية، ويتبع هذا المستوى من رؤساء الدول ورؤساء الحكومات داخل الدول، وبالتالي فإن نوع الأزمات التي يتعاملون معها هي تلك التي تمثل خطرا دوليا أو كارثة تهدد المصالح القومية للدولة أو حروبا قد تنشأ بين دولتين أو أكثر، وتعتبر إدارة الأزمة هنا في أعلى مستوى لها وتشتد حدتها ويكون التعامل مع الأزمات هذا النوع بقدر كبير من الحيطة والحذر لما له من مردودات سلبية قد تنعكس على مصالح البلاد وسلامتها¹.

ومثال ذلك توزيع القوى المنتجة والأنشطة وأنماط مواطن الاستقرار وتوزيع السكان وتنظيم المجتمع ومرافقه، كالطاقة والنقل، والاتصالات حتى لا تتعرض جميعها للخطر بالجملة².

غالبا ما يتم تقييم المخاطر لنشاط يغلب عليه الطابع التقني ويقوم أساسا على دراسة السوابق التاريخية ودرجة تعرض الناس وعواقب الأخطار ونظرا لأن المخاطر التي ظهرت حديثا باتت تهدد المصالح المترابطة في بيئة عالية معقدة، فلا بد من زيادة الوعي بالأبعاد الاجتماعية والاقتصادية للضعف، وبدأت معالجة هذه المسألة من خلال عمليات تقييم المخاطر على الصعيد المحلي وتوفير الفرص التي تشجع الحوار العام على نطاق واسع، وتكمن هذه الآليات التحفيزية المماثلة وتحقيق مبادئ التنمية كالعدل ومشاركة الجمهور وحسن التدبير والشفافية على نطاق أوسع، وتشير البلدان إلى ضرورة اتباع هذه النهج الأشمل إزاء تقييم المخاطر ولكنها تعرب أيضا على استيائها من عجز القدرات المتوفرة عن تنفيذها تنفيذا كاملا بسبب قيود الموارد البشرية والتقنية والمادية إلا أن التجربة تبين أن عمليات تقييم المخاطر قد تسلط الضوء على مصالح وموارد مجتمعية كانت مهملة في السابق وتشكل بذلك أدوات إيجابية³.

ثالثا - المستوى القومي لإدارة الأزمة: وهو المستوى الذي يتعامل مع الأحداث التي تهدد الأمن القومي، أو تلك التي تصيب الكيان الاجتماعي للدولة بخلل يهدد سلامته، ومصادر الخطر التي يتعامل معها هذا المستوى قد تكمن داخلية من الدولة ذاتها، قد تكون خارجية تهدف إلى زعزعة النظام

¹ بلال خلف السكارنة، مرجع سابق، ص 116.

² مؤلف جماعي، المدينة والكوارث، مرجع سابق، ص 101

³ استراتيجية خطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمنا، المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، هيوغو اليابان، 18-22 يناير 2005، مرجع سابق، ص 17.

الأمني تهدف إلى تفويض دعائمه، ولا اختلاف في التعامل مع الأزمة بينما كان الخطر داخليا أو خارجيا، فالعبرة هناك بالنتيجة يتولى دور القيادة في هذا المستوى قيادات ورؤساء الأجهزة¹.

ويتناول المزيد من التفصيل في خطة الدولة لكل إقليم بوصفه جزءا من الدولة يتميز بأنماط وظروف جغرافية واجتماعية واقتصادية وإدارية ودرجة تعرضه لكارثة ما والمستويات الثلاثة السابقة يمكنها تحديد مواقع السكن ومجالات الاستثمار والطرق ومواقع الصناعات الرئيسية والأراضي الزراعية².

رابعا- المستوى المحلي لإدارة الأزمة: شهدت السنوات العشر الأخيرة تطورا في المفاهيم المتصلة بالحد من مخاطر الكوارث سواء في نطاقها أو تعقيدها وبسود الاعتراف بأن المبادئ الواردة في استراتيجية يوكوهاما لاتزال صالحة، ويبقى التركيز المشترك بين القطاعات وأصحاب المصالح الذي نصت عليه استراتيجية يوكوهاما أساسيا لإرساء ثقافة وقاية للحد من الضعف المادي والاجتماعي والاقتصادي والبيئي ومن آثار المخاطر من خلال تعزيز القدرات الوطنية ولاسيما القدرات المحلية، ومن ثم ما يدل على زيادة إدراك المسؤولين وعامة الناس أن حظر تضافر العواقب السياسية والاقتصادية والبيئة الناجمة عن الكوارث، يتطلب توفير وسائل أكثر فعالية لمعالجة القابلية للتأثر بالأخطار الحالية والناشئة ويلح معلقون كثيرون على أنه فضلا عما تحظى به هذه القيم من إعراف وتأييد عاميين فلا بد من الالتزام بتكريسها في أرض الواقع إلتزاما أكبر بكثير³.

هو أقل مستويات الأزمة خطورة لأن نطاقه المكاني ينحصر في أحد أقاليم الدولة أو إحدى منشآتها العامة أو الخاصة، وقد يرتفع منحى الأزمة في هذا المستوى ليصل من الخطورة بمكان يهدد الأمن القومي والصحة العامة للدولة بأسرها⁴.

الإدارة المحلية كهيئة أو كلجنة رسمية تشكل الأساس للإجراءات الفعلية للتعامل مع المخاطر والكوارث، وهي مسؤولة عن تطوير وتنفيذ برامج تفصيلية خاصة بالتعليم والتدريب ولكل المستويات من الأكاديمي إلى العامل، كذلك عليها أن تشارك في التوجيه لعمليات التعاون والتنسيق بين كل

¹ بلال خلف السكارنة، مرجع سابق، ص116.

² مؤلف جماعي، المدينة والكوارث، مرجع سابق، ص101

³ استراتيجية خطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمنا، المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، هيوغو اليابان، 18_22 جانفي، 2005، مرجع سابق، ص11.

⁴ جاد الله محمود ، مرجع سابق، ص 56.

الفروع أو الجهات ذات العلاقة، وبشكل خاص في مجالات التنظيم والتعليم والتدريب تقدم الإدارات المحلية الخبرة والمشورة للمستوى الأعلى بخصوص مواضيع المشاكل المطروحة والإستفسارات المطلوبة والتنفيذ أو التطبيق الممارس¹.

وهذا ما يستدعي وضع مخطط رئيسي أو مخطط يتعلق بصورة عامة بالإدارة المحلية لمدينة ما، ويحدد في مثل هذا المخطط أنماط استعمال الأراضي وتقسيمها إلى مناطق وشبكات المرافق وتوزيع الخدمات، ويجب أن تتوافق هذه الخطط من الناحية القانونية والفنية من دولة إلى أخرى حسب النظم السياسية والاقتصادية والتشريعات الوطنية².

ومن أبرز أنواع التدابير لمواجهة أخطار الكوارث هي الدقة في تنفيذ الخطة العامة أو الخطة الرئيسية لمدينة أو ضاحية حيث تحدد فيها أنماط استعمال الأراضي وتقسيمها إلى مناطق توزع شبكة الخدمات، وتعتبر الخطة بمثابة دليل ومرافق لعملية التنمية والاستعداد لمجابهة الكوارث، وتختلف الخطة الرئيسية من دولة إلى أخرى بحسب النظام السياسي والتشريعي وهيكل كفاءة السلطات المحلية والموارد الاقتصادية وعدة عوامل أخرى وقد تكون الخطة مؤثرة ودقيقة ومرشدة بنفس الوقت، ولكن أهمية الخطة الرئيسية تكمن في كفاءة التنفيذ ونوعية الحياة في المدينة ومدى تنظيمها في إطار التنمية الطبيعية وإعداد المواطنين وتفهمهم لمدى واجباتهم تجاهها، وهناك خطط متنوعة للعديد من المدن تعتبر بمثابة إرشادات لتطور كل مدينة ولهذا فإنه من الضروري أن تشمل الخطة جميع وسائل التنمية الطبيعية اللازمة لحماية المدينة ضد أي نوع من أنواع الكوارث الطبيعية أو التقنية أو لتخفيف آثار الكارثة، بحيث تكون هذه العناصر جزءا لا يتجزأ من الخطة وتسم بالطابع الإلزامي³.

علاوة على دور الهياكل الوطنية الرسمية، إزداد خلال السنوات الأخيرة الاعتراف بقيمة توسيع مشاركة الجمهورية والجهود التي تجمع المصالح العامة بالمصالح الخاصة زيادة كبيرة، وأدى هذا إلى إقامة بعض الشراكات المبتكرة وغيرها من الجهود الأخرى الرامية إلى تعزيز العلاقات بين الخبرات الأكاديمية أو التقنية، والمصالح التجارية والصناعية والسلطات الحكومية، وفي الوقت الذي تشجع فيه الحكومات في اعتماد استراتيجيات أشمل للحد من مخاطر الكوارث، يجب أن تبذل جهود خاصة لتعزيز الأدوار الداعمة المتبادلة التوخاة على مستويات النشاط الوطني والبلدي والمحلي، وإذا اريد

¹ عادل رفقي عوض، مرجع سابق، ص 2_3.

² مؤلف جماعي، المدينة والكوارث، مرجع سابق، ص 101.

³ نفس المرجع السابق، ص 103.

تحقيق قدرات معززة ومتواصلة داخل المجتمعات المحلية، وينبغي أن ينظر خلال السنوات المقبلة بشكل منظم وفعال في سبيل زيادة الفرص لمشاركة ودعم المنظمات غير الحكومية والمنظمات الأهلية وتشجيع الروح التطوعية¹.

فالأزمة دالة للسرعة ينبغي أن تكون الاستجابة فنيا وإعلاميا وسيكولوجيا صحيحة وسريعة واستثنائية منذ البداية، وذلك من أجل السيطرة على غضب الضحايا وتقليل الشعور السلبي وتخفيض الحاجة إلى تغطية إعلامية واسعة.

للتبسيط نقول إن كل إدارة محلية مجموعة في حقلها أو مجالها تعتبر مسؤولة عن تنسيق عمليات التدريب والتنفيذ تبعا لعمليات واردة من المستوى الوطني الأعلى للإتصال مع المستوى الوطني الأعلى فالإدارة المحلية تعتبر مسؤولة عن تقديم اقتراحات أو مشاريع حيوية خاصة بالتعامل مع المخاطر والتوعية بالكوارث ومنع الأضرار والتقليل من المخاطر إلى الحد الأدنى والاستعداد للكوارث وعمليات الإنقاذ وإعادة البناء والترميم.

خامسا - المستوى المحلي التفصيلي: وهذه هي آخر مرحلة من إعداد الخطط لمجابهة أخطار الكوارث وأكثر المراحل تفصيلا لأنها تسبق مرحلة تخطيط المباني، وقد تطبق على جزء محدود من المدينة وهو الجزء المخصص للسكن أو للمناطق الصناعية وما شابهها والهدف من هذه الخطط إرشادات دقيقة لإختبار مواقع وأشكال جميع المباني التي يشملها التخطيط سواء في الطوابق السفلى أو العليا، ثم تنسيق العلاقة المتبادلة بين هذه المنشآت².

يعد المنتدى العالمي للحد من مخاطر الكوارث GPDDR في عام 2013 أبرز تجمع عالمي للجهات المعنية بالحد من مخاطر الكوارث وإرساء قدرة المجتمعات المحلية والبلدان على الصمود³.

اعتمد بعد زلزال الأصنام وتم الاعتراف والتأكيد على اللامركزية والاعتراف بالسلطات المحلية والتنظيم والإنقاذ ودمج صلاحيات جديدة لمساعدة ضحايا الكوارث من خلال افتراض الدولة لمجموعة من التدابير الرامية إلى العودة إلى الحياة الطبيعية في منطقة الكارثة، حيث يمكن القول أن أكثر

¹ استراتيجية خطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمنا، المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، هيوغو اليابان، 18_22 جانفي، 2005، مرجع سابق، ص15.

² مؤلف جماعي، المدينة والكوارث، مرجع سابق، ص 102.

³ تقرير عن عمل المنظمة في مجال إدارة مخاطر الطوارئ والأزمات 2013/2014، الإدارة المعنية بإدارة مخاطر الطوارئ والاستجابة الأساسية، 2013، 2014، ص8.

العناصر حساسية في إدارة الكوارث هو مرحلة الإغاثة في حالات الطوارئ وفقا للمرسوم عام 1985 يضع لنا إطار تنظيمي وتقني أكثر ملائمة للاوضاع السائدة أثناء الكوارث أو المعايير الإنسانية والواقع يتطلب قرار الجهات المختصة لتسجيل تدخلاتهم كجزء من مخطط تنظيم التدخلات والمساعدات حيث أنشأت وحدات في كل ولاية PLAN ORSEC¹.

هذا بالإضافة منح السلطات المحلية الوسائل الكافية لمواجهة مسؤولياتها وإضفاء الطابع المهني على أصحاب المصلحة في إدارة المخاطر؛ إدخال دورات التدريب والتطوير لمديري الحد من مخاطر الكوارث، التوعية، والمعلومات، والتدريب، والمحاكاة لاختبار قابلية التشغيل البيئي لأصحاب المصلحة².

تتطوي الكوارث على طائفة متنوعة من الجهات الفاعلة، الحكومات بكل مستوياتها، المؤسسات المتعددة الأطراف مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي، ومنظمات الإغاثة الخاصة، والتي يمكنها كلها أن تلعب أدوار مهمة في هذا الشأن، وأن تتعارف لتوفير مساعدات ضخمة وبرامج يتم تطبيقها على أرض الواقع، من هنا تضطلع المؤسسات والمؤسسات والهيئات المناطة بدور مهم في إدارة الكوارث فقد تبدو مواردها متواضعة نسبيا إلا أنها تملك بعض نقاط القوة المدرجة في الأسفل مما يعطي نتائج فعالة:

- إنشاء فرق لخدمة المصلحة العامة بطرق متنوعة.
- علاقات ممتدة مع المنظمات المحلية.
- رؤية طويلة الأمد تمتد عادة من خمس الى عشر سنوات أو أكثر.
- القدرة على لفت الإنتباه الى السياسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تجعل السكان أكثر عرضة للمخاطر.
- الخبرة في دعم البحوث ونشر النتائج بين الأطراف المعنية.
- المرونة البرنامجية التي تمكنها من الاستجابة بشكل خلاق استراتيجي لحالات الكوارث.
- المرونة الإدارية التي تسمح بالتصرف في الوقت المناسب.

¹ KERDOUN Azzouz .OP.CIT,P5.

² RÉSULTATS DE LA CONSULTATION NATIONALE SUR LA RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHES POST-2015, (Après le Cadre d'Action de Hyogo), Hôtel Mercure, Alger, 17 Février 2013, p4

وبموجب المادة 23 المرسوم رقم 85-231 مؤرخ في 9 ذي الحجة عام الموافق أوت 1985 السابق الذكر، تنسق مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات لتطبيقها كليا أوجزئيا، في إطار برنامج وطني خاص بهذا، يحدد البرنامج المذكور الذي يعين المناطق التي يجب أن تخصص لها تدابير خاصة تبعا لنوعية الخطر أو لانتساعه بقرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية يشترك معه في اتخاذه عند الاقتضاء الوزراء.

المطلب الثاني

الجماعات المحلية ودورها في إدارة الأزمات والكوارث.

قبل الحديث عن الأجهزة المحلية ودورها في إدارة الأزمات والكوارث لابد من التطرق إلى دور الوزارات المعنية وبعدها نفصل في دور الجماعات المحلية.

قام رئيس الجمهورية وبناء على تقرير وزير الداخلية وطبقا للأمر رقم 67-250 المؤرخ في 16-11-1967 والمتعلق بالتنظيم العام للحماية المدنية في وقت الحرب¹ بتقرير مايلي:

- اللجنة العليا للدفاع المدني ذات طابع استشاري ووزير الداخلية هو المكلف بتنظيم

الدفاع المدني.

- اللجنة العليا للدفاع المدني تجتمع بطلب أو استدعاء من رئيسها (وزير الداخلية على

الأقل مرتين في السنة، في جلسات عادية أو في كل مرة لما تتطلبه ضرورة المرحلة.

- اللجنة العليا للدفاع المدني تتكون من:

أ- ممثل الحكومة:

- الأمين العام لوزارة الدفاع الوطني أو ممثله.

- ممثل وزير الدفاع الوطني (مصلحة الهندسة).

- المدير العام للتنظيم الإداري والشؤون العامة بوزارة الداخلية.

- المدير العام للحماية المدنية.

- المدير العام للأمن الوطني أو ممثله.

ب- ممثل لكل الهيئات الوزارية التالية:

- المالية والمخططات.

- الصناعة والطاقة.

- الصحة العمومية.

- النقل.

¹ الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 99، الصادرة 5 ديسمبر 1967، المتضمنة الأمر المتعلق بالتنظيم العام للحماية المدنية في زمن الحرب.

- الفلاحة.
- الأشغال العمومية.
- البريد والمواصلات.

هذا التنظيم يوضح لنا ضرورة تواجد جميع ممثلين عن الوزارات المعنية بإدارة الأزمات والكوارث.

حيث يسهر كل وزير على تنفيذ أحكام المادة الأولى من المرسوم 85-231 التي تنص على أنه يتعين على كل سلطة أوهيئة مؤهلة، أن تتخذ وتستخد في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، جميع التدابير والمعايير التنظيية والتقنية التي من شأنها أن تستبعد الأخطار التي يمكن أن تعرض أمن الشخصا والممتلكات والبيئة للخطر، وأن تحد من آثارها، ويحدد لقطاعه الاشتراك مع وزير الداخلية والجماعات المحلية إن أزم الأمر، نصوص مخطط الوقاية من الأخطار الطبيعية الأصل أو التكنولوجية المنشأ والتي تتصل بنشاط قطاعه أو عمله، وفي نفس المجال أنه يقوم كل وزير بضبط البرنامج الدوري المطابق أو البرامج الدورية المطابقة لجهاز الوقاية بالنسبة لقطاعه، ويسهر إن اقتضى الأمر بالاشتراك مع وزير الداخلية والجماعات المحلية على تنفيذ البرنامج المسطر لقطاعه، بالإضافة إلا أن كل وزير يضبط أو ينفذ بالاشتراك مع وزير الداخلية والجماعات المحلية والوزير المعني أو الوزراء المعنيين، إن لزم الأمر برنامج الإعلام والتوعية بالأخطار المرتبطة بقطاع عمله.

كما قضت المواد 4 و5 و6 من المرسوم رقم 85-232¹ السالف الذكر بأن يقوم كل وزير بضبط البرنامج الدوري المطابق أو البرامج الدورية المطابقة لجهاز الوقاية بالنسبة إلى قطاعه ويسهر أن اقتضى الأمر بالاشتراك مع وزير الداخلية والجماعات المحلية على تنفيذ البرامج المسطر لقطاعه، وأنه يضبط كل وزير بالاشتراك مع الوزير المعني تدابير تكوين المستخدمين الذين سينفذون برامج الوقاية.

يتولى وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري دون المساس بالصلاحيات المستمدة إلى وزير الدفاع المدني، تصور أعمال الوقاية والمكافحة والرقابة التي تدخل ضمن أمن الإقليم والنظام العام وتسييرها وتقويمها وتنسيقها، ويشارك في تحديد السياسة الوطنية في مجال امن الإقليم وفي تنفيذها وتقويمها، ويقوم بالتنسيق العام في ميدان الأمن الداخلي بالإقليم، كما يقوم بدور

¹ الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 35، الصادرة في 12 ذو الحجة عام 1405، أوت 1985 المتضمنة المرسوم الخاص بالوقاية من أخطار الكوارث.

إداري في مجال العمليات ذات المصلحة الوطنية لاسيما التي تكتسي طابعا إستراتيجيا حسب المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 24-247 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري وتمثل فيما يلي:

- يتخذ أي تدبير وبيادر بمعية الهياكل المعنية بأي عمل، في مجال المساعدة والإعانة والنجدة، من شأنه أن يواجه النكبات والكوارث.
- يعد أي مخطط يتعلق بتنظيم نجدة السكان والأماكن.

حيث تلعب الوزارات دورا كبيرا في عملية إدارة الأزمات والكوارث، وبالخصوص وزارة الداخلية قبل وأثناء وبعد عملية إدارة الأزمات والكوارث، حيث يتمثل الدور الذي تلعبه فيما يلي:

1- قبل الأزمة أو الكارثة ويتمثل دور وزارة الداخلية في¹:

- إعداد خطة كاملة وتفصيلية لمواجهة الكوارث لكل القطاعات الرئيسية والفرعية بالمحافظات على ضوء الخسائر والمحتملة للكارثة والإجراءات العاجلة المطلوبة عند وقوع الكارثة والإجراءات طويلة الأجل التي يمكن أن تتم في مرحلة لاحقة.
- إعداد أماكن ملائمة لتكون بمثابة غرف عمليات لكل قطاع وتحديد أماكن بديلة للطوارئ وتأمينها تعمل طوال 24 ساعة يوميا بعناصر أساسية وتستكمل مع بداية الكارثة.
- إعداد خطة متكاملة لمواجهة الكوارث في مراحلها المختلفة وبصفة خاصة توجيه السلطات المسؤولة في الدولة الى ما يجب اتّخاذه من إجراءات قد يحتاج فرضها وتطبيقها الى قوانين تصدرها الدولة أو تلزم بها الأفراد والهيئات.

1- في مجال التدريب:

- قيام الدفاع المدني يعمل برامج إعلامية عن طريق وسائل الإعلام المختلفة لتوعية الشعب بالإجراءات الواجب اتّخاذها عند حدوث الكارثة.
- تنشيط أفراد الدفاع المدني من العاملين بالهيئات والشركات ومعرفة عددهم وإمكاناتهم.
- تدريب الأفراد المشتركين في تنفيذ الخطط على ما يوكل إليهم من أعمال وبصفة خاصة أفراد الشرطة والدفاع المدني على أعمال الإنقاذ والإسعاف مع توفير اللازمة وإعدادها لتكون جاهزة في أي وقت.

¹ جمال حواش ، مرجع سابق، ص 36_37

- إجراء بيانات عملية وتجارب ميدانية في فترات متقاربة بهدف ضمان استمرار كفاءة العناصر البشرية وضمان صلاحية المعدات.

2- في مجال الإنذار:

- تقوم القيادة المسؤولة بالدولة بإنذار سكان المناطق معنية أو الدولة بالكامل بنوع الكارثة المحتملة والإجراءات الواجب اتخاذها لتخفيف من أثارها المدمرة.

- تقوم أجهزة الشرطة بتحليل المعلومات وتقييم الموقف المحتمل حدوثه وتقدير ما يجب تطبيقه من أساليب الوقاية وتحديد الوقت المناسب لتوجيه الإنذار من خلال الأجهزة الإعلامية المناسبة لذلك، تقوم أجهزة الشرطة بالمتابعة والإشراف على تنفيذ أفراد الشعب لتلك الإجراءات الوقائية.

3- في مجال الإعداد: تكوين فرق من المتطوعين بغرض:

- إمداد فرق الإنقاذ بالمعلومات عن العناصر البشرية والمادية الموجودة بمنطقة الكارثة لضمان إنقاذ كافة العناصر.

- المعاونة في التعرف على المصابين والتخفيف على الأهالي.

- معاونة الفرق العاملة بموقع الكارثة في أداء عملها.

- العمل على تهدئة المواطنين بالمناطق المهتدة والمنكوبة والعمل على رفع الروح المعنوية والتصدي للشائعات المفرطة.

- إعداد فرق الإنقاذ وفرق لرفع الأنقاض وسائلها الخاصة.

- توفير المهمات والمعدات اللازمة لأعمال الإنقاذ بالمحافظات المهتدة.

- حصر الإمكانيات لدى الجهات الأخرى كالمؤسسات أو المنشآت على كافة أنواعها والتي

يمكن الإستعانة بها وقت الحاجة.

- تعزيز قسم الدفاع المدني والحريق للإشراف المباشر على العاملين بالدفاع المدني، في

الهيئات والشركات وتعزيز قوات الإطفاء بكل موقع أو ورشة والتركيز على مواقع فيها صهاريج

البتترول وأماكن التفريغ.

- تسهيل تنقل المواطنين ونقل البضائع والمهمات المدنية والعسكرية بسبب اختناقات مرورية.

- إعداد البيانات الإحصائية اللازمة عن الإمكانيات البشرية والمعدات والتجهيزات، كذلك إعداد الخرائط الموضح عليها شبكات الطرق والمياه، الكهرباء والهاتف، والصرف الصحي مع تحديث بياناتها باستمراره.

4- في مجال التنسيق:

- التنسيق بين المحافظات لتحديد أسلوب المعونة المتبادلة.
- تدعيم التنسيق بين أجهزة الدفاع المدني والأجهزة المختلفة.
- التنسيق بين عناصر الدفاع المدني الموجود بالمحافظات مع شبكات المقاولات الموجودة بنطاق المحافظة وأسلوب طلبها.

5- في مجال السيطرة:

- إعداد مراكز القيادة والسيطرة مجهزة بوسائل الإتصال الحديثة وتعمل 24/24 ساعة يوميا وتدعم بالقيادة أثناء الكارثة.
- تطبيق اللامركزية وتفويض القيادات المسؤولة عند العمل بمواقع الأحداث بالاختصاصات التي تكفل لها فورية مجابهة المواقف وفقا لمقتضيات الظروف.
- تشكيل لجنة الإنقاذ والإغاثة يحدد فيها دور كل عضو بها وتكون مسؤولة عن الإتصال بالهيئات الخارجية وتلقي المعونات وإعطاء المعلومات للمنظمات الدولية وهيئات الإغاثة عن حقيقة الموقف وعن الاحتياجات اللازمة للمواجهة تتشكل من الداخلية، الصحة، الزراعة، الشؤون الاجتماعية، المواصلات، الكهرباء، مندوبين، القوات المسلحة والهلال الأحمر.

2- أثناء الكارثة ويتمثل دور وزارة الداخلية في¹:

1- ببدء الكارثة تقوم أجهزة الوزارة بإخطار الجهات المعنية المطلوب تدخلها

مثل:

- هيئة السلك الحديدية.
- الهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية.
- المحافظات المجاورة لتقديم المساعدات والدعم للمنطقة المنكوبة.
- وزارة الشؤون الاجتماعية.

¹ جمال حواش، مرجع سابق، ص 96_98.

- وزارة الإعلام.
- مراكز بحث الإنقاذ.
- 2- في مجال إدارة الكارثة:**
- تنفيذ خطة مواجهة الكوارث.
- القيام بعملية الإنقاذ والإسعافات الأولية وتقديم الخدمات الضرورية للضحايا.
- توجيه الأهالي الى معسكرات الإيواء المؤقت ومنها الى أماكن التجهيز.
- إتمام إجراءات البحث عن الضحايا ودفن جثث القتلى.
- القيام بعمليات الارتقاء والإسعافات الأولية وإزالة الأنقاض بحثا عن الضحايا لإنقاذ الأحياء منهم وانتشال الجثث، ومد المنطقة المنكوبة بالاحتياجات الضرورية من المأكل والمشرب والملبس والأدوية العاجلة.
- عمل مسح شامل للمنطقة المنكوبة لخضر عدد الضحايا وتقدير الجناز والوقوف على الاحتياجات الضرورية، اللازمة لإعاشة السكان الموجودين على قيد الحياة.
- الإشراف على توجيه وتحريك الأتي:
- فرق الإنقاذ والإسعاف والإطفاء الى منطقة الكارثة.
- الفرق الهندسية التابعة لمديريات الإسكان والمرافق.
- قوات الأمن لتولي إجراءات تأمين المناطق المضارة ضد أعمال النهب والسرقة.
- استخدام الزوارق المطاطية لمساعدة الأهالي للخروج من المناطق العارمة.
- استخدام المصاعد الثابتة والمتحركة وأحبال الإغاثة لإنقاذ الأهالي.
- المحافظة على أحوال المواطنين بمكافحة جرائم السرقة خاصة أثناء إخلاء الأهالي لمعسكرات الإيواء.
- تقوم مباحث التموين بمتابعة الكميات الإضافية من الأغذية الواردة من وزارة التموين.

مساعدة الأجهزة المختلفة: تشمل هذه الأجهزة وزارة الصحة والسكان، فيقع على عاتق جهاز الشرطة المساهمة في أعمال الوقاية الصحية ففي معظم الكوارث تتولد وتنتشر الأوبئة في المناطق

المنكوبة، وفي الكوارث تتولد وتنتشر الأوبئة في المناطق المنكوبة، وفي الكوارث تكثر إصابات الكسور والتشوهات بسبب الدمار الذي تصيب المكان والمرافق العامة، كالمياه والصرف الصحي فتظهر الحاجة إلى المساعدات الطبية، وتعجز وزارة الصحة عن تنفيذ هذه الإجراءات دون مساعدة رجال الشرطة حيث يقومون بالإشراف على تطبيق الحجر الصحي مثل خروج السكان من منطقة العزل إلا بعد التطعيم والتأكد من خلوها من الأمراض المعدية.

التصرف حيال جثث القتلى على النحو التالي:

- أعمال الحراسة بمعارض الجثث الثابتة والمؤقتة.
- اتخاذ الإجراءات اللازمة للتعرف على الجثث وتحديد شخصيتها، وكذلك إجراءات التعرف على الجثث المجهولة الشخصية والنشر عنها.
- نقل الجثث للمشرفة.
- إخطار أهلية المتوفون لإستلام جثث موتاهم.
- اتخاذ إجراءات الحراسة والأمن خلال عمليات الدفن الجماعي أو عند تسليم الجثث لذويهم.
- تحديد أماكن المدافن الجماعية مع سرعة إعدادها.
- على أن يراعى في جميع الأحوال ترقيم الجثث وإثبات هذه الأرقام في دفاتر خاصة.

3- دور وزارة الداخلية بعد الكارثة¹:

- 1- تطهير المناطق المنكوبة: وتتمثل فيما يلي:
 - تحديد المناطق المنكوبة والمتأثرة بالكارثة.
 - رفع الأنقاض الناتجة من إنهيار المنشآت والمنازل.
 - إزالة معوقات حركة السيارات على الطرق.
 - تطهير المنطقة من الأوبئة.
- 2- تحريك المعونات بالقدر المطلوب وبما يتناسب مع حجم أثار الكارثة.

¹ جمال حواش ، مرجع سابق، ص 101_102.

3- بذل الجهود لإعادة البناء ورفع الأنقاض وإبراز ذلك لتوليد الثقة بين الأهالي وبين أجهزة الدولة وتوحيد الشعور بالأمن والاستقرار وحشد الجهود الذاتية للمشاركة في تخفيف آثار الكارثة.

4- إعادة تسيير الطبيعية:

- المعاونة في عودة المهجرين لمناطقهم الأصلية بعد إستعادة كفاءة أماكن إيواءهم.

- فتح الطرق وإزالة العوائق لتسهيل عودة المهجرين ودخول قوافل الإغاثة.

- إعادة تشغيل المرافق العامة "مياه، كهرباء، غاز..."

- معاونة أجهزة الدولة في أداء مهامها.

- حفظ الأمن وتأمين المرافق وبتث الطمأنينة بين الناس.

قامت الجزائر بوضع مندوبية وطنية للمخاطر الكبرى لدى الوزير المكلف بالداخلية وتنظم وتسير كمصلة خارجة الإدارة المركزية، تكلف المندوبية بتنسيق وتقييم النشاطات المباشرة في إطار النظام الوطني للوقاية من الخطر الكبرى، وهذا حسب المادة 2-3 من المرسوم التنفيذي رقم 11-194 المتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وتسييرها¹، تكلف خصوصا بما يلي:

- القيام لدى الإدارات المعنية، بجمع المعلومات المتعلقة بالوقاية من الأخطار الكبرى وإعداد بنك للمعطيات المتعلقة بها.

- ترقية وتطوير الإعلام المرتبط بالوقاية من الأخطار الكبرى لفائدة المتدخلين والسكان.

- تقييم وتنسيق الأعمال المباشرة في إطار النظام الوطني للوقاية من الأخطار الكبرى، وتقديم إقتراحات لتحسين فعاليتها.

- المشاركة في برامج التعاون الجهوي والدولي ذات العلاقة بمهامها.

- المساهمة في ترقية المعرفة العلمية والتقنية والتكوين في ميدان الأخطار الكبرى.

تضم هذه المندوبية ثلاثة أقسام ومديرية:

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 29 الصادرة في 22 ماي 2011، المتضمنة المرسوم التنفيذي رقم 11-194 المعني بإنشاء وتحديد مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وتسييرها

- 1- قسم الاخطار الطبيعية ويكلف بجمع المعلومات وتحليل وتقييم الأخطار الطبيعية.
 - 2- قسم التنسيق المشترك بين القطاعات ويكلف بالتخطيط والتنشيط.
 - 3- قسم الأخطار التكنولوجية والبشرية ويكلف بجمع المعلومات وتحليل وتقييم الأخطار التكنولوجية والبشرية.
 - 4- مديرية الإدارة العامة وتكلف بتسيير الوسائل، يؤطر كلا من قسم الأخطار التكنولوجية والبشرية وقسم الأخطار الطبيعية، بالإضافة الى رئيس القسم.
- وبموجب المادتين 4 و5 من المرسوم التنفيذي رقم 11-194 السابق الذكر تساعد المندوبية لجنة قطاعية مشتركة تكلف ب:

- دراسة وتقييم المخططات العامة والخاصة للوقاية من الأخطار الكبرى تعرض عليها وإبداء رأيها فيها وتقديم توصياتها يخص هذه المسألة، تتشكل اللجنة القطاعية المشتركة التي يرأسها الوزير المكلف بالداخلية أو ممثلة من ممثل الدفاع الوطني، ممثل الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، ممثل الوزير المكلف بالطاقة والمناجم، ممثل الوزير المكلف بالاستشراف والإحصائيات، المكلف بالبيئة، المكلف بالنقل، المكلف بالأشغال العمومية، المكلف بالسكن والعمران، المكلف بالصحة، المكلف بالصناعة، المكلف بالبريد والتكنولوجيا والإعلام والاتصال، ممثل المديرية العامة للميزانية، ممثل قيادة الدرك للحماية المدنية، ممثل الديوان الوطني للأرصاد الجوية، ممثل الوكالة الوطنية للموارد الري، ممثل الوكالة القضائية الجزائرية، ممثل المركز الوطني للبحوث التطبيقية في الهندسة المضادة للزلازل، مثل مركز البحوث الفلكية والفيزياء الكونية والجيوفيزياء، مثل محافظة الطاقة الذرية ممثل سلطة ضبط المحروقات، المندوب الوطني، يمكن للجنة القطاعية المشتركة أن تستعين في إطار أعمالها بأي شخص مفيد اعتبارا لكفاءاته.

أولا- دور الولاية في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.

يتمتع الوالي في القانون الجزائري بصلاحيات واسعة في مجال إدارة الأزمات والكوارث على إقليمه الجغرافي المتمثل في الولاية وجميع المناطق التابعة لها من بلديات ودوائر حيث تتمثل صلاحياته في إدارة الأزمات والكوارث فيما يلي:

يمكن الوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية، عن طريق التسخير، يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها، ويمكنه في إطار هذه المخططات، أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به وذلك حسب قانون البلدية لعام 1969.

ففور تحصله على معلومات مؤكدة يقوم الوالي ب¹:

- تحديد المقاييس المعنية بالكارثة رقم 1.
- يضع في حالة استنفار مسؤولين المقاييس، وفق تعيينهم في البطاقات من 2 إلى 15.
- يتأكد من حضور مدير الحماية المدنية في عين المكان أو يوجهه بصفة مديرا للعمليات إلى مكان الكارثة.
- يستعلم عن الإجراءات المتخذة من قبل مسؤولي المقاييس.
- يستعلم لدى مدير العمليات أو لدى المصالح المتخصصة من تطورات الكارثة.
- يتفحص مخطط التدخل الخاص بنوع الخطر.
- يتخذ إجراءاته
- يسهر كل والي على تنفيذ التدابير والمعايير المحددة في مجال الوقاية من الأخطار وعلى تطبيقها المحتمل في بلديات ولايته وذلك حسب المادة 3 المرسوم رقم 85-232 السابق الذكر.

بينما تنص المادة 5 من القانون 32/91² على أنه يخطر الوالي السلطات العسكرية المختصة إقليميا في حالة الخطر الداهم على حياة السكان، قصد اتخاذ التدابير والإسعافات الإستعجالية.

تتكون وحدات التدخل في مستوى الولاية هي:

- الإسعاف والإنقاذ.
- الأمن والنظام العام.
- العلاج الطبي والإجلاء وحفظ الصحة.

¹ بلفاسم كاتروسي ، مرجع سابق، ص 112.

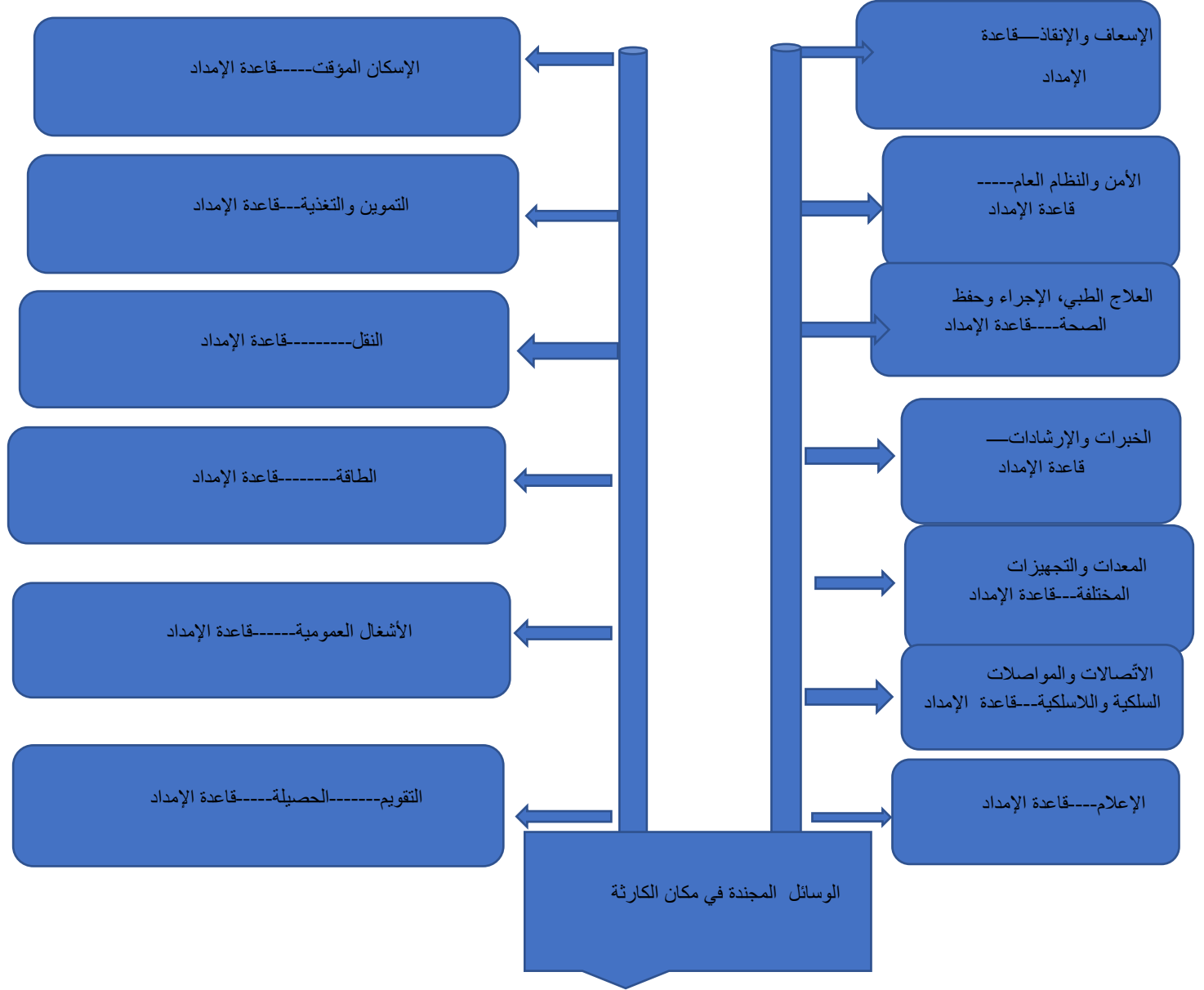
² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 63، الصادرة في 7 ديسمبر 1991 المتضمنة القانون رقم 91-23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991 المتعلق مساهمة الجيش الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية.

- الخبرات والإرشادات.
 - المعدات والتجهيزات المختلفة.
 - الاتّصالات والمواصلات السلّكية واللاسلكية.
 - الإعلام.
 - الإسكان المؤقت.
 - التموين والتغذية والإسعافات العينية.
 - النقل.
 - الري.
 - الطاقة.
 - الأشغال العمومية.
 - التقويم، الحصيلة.
- وتتمثل وحدات أنماط التدخل على مستوى الولاية في:

- الإسعاف والإنقاذ.
- الأمن والنظام العام.
- العلاج الطبي والإجلاء وحفظ الصحة.
- الخبرات والإرشادات.
- الاتّصالات والمواصلات السلّكية واللاسلكية.
- الإعلام.
- الإسكان المؤقت.
- التموين والتغذية.
- النقل.
- الري.
- الطاقة.
- الأشغال العمومية.
- التقويم.

- الحصيلة.

الشكل رقم 11: أجهزة التدخل على مستوى الولاية



المصدر: كاتروسي بلقاسم ، التنسيق الكامل بين الجهات المعنية في حالات الطوارئ، الحلقة العلمية برنامج أجهزة الدفاع المدني والحماية المدنية أثناء الكوارث خلال الفترة من 16-20 أوت 96-14 سبتمبر 2009، السعودية، 2009، ص 108.

بالإضافة إلى ما سبق توضع على مستوى كل ولاية خلية محلية للترقب والمتابعة يرأسها الوالي تتشكل الخلية من الممثلين المحليين لمصالح الأمن، الحماية المدنية، النقل، الأشغال العمومية والري

والصحة، السكن والبيئة، تكلف خلية الترقيب والمتابعة الولائية بالاتصال مع المصالح غير الممركزة المعنية المعنية ذلك حسب المادة المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 03-332¹ تتمثل في:

- جمع كل المعلومات والمعطيات المرتبطة بالحياة الاجتماعية والاقتصادية واستغلالها.
- إحصاء كل الوسائل البشرية والمادية التي يمكن حشدها والسهر على تحيينها.
- وضع مخططات تنظيم التدخلات والإسعافات عند وقوع الكوارث وتحيينها مخطط تنظيم الإسعاف ومخططات أخرى مماثلة.

ويمكن تلخيص الدور الذي تقوم به الولاية في إدارة الأزمات والكوارث في النقاط التالية:

- توفير الموارد والإمكانات اللازمة لعملية إدارة الأزمات والكوارث، من خلال الميزانية المخصصة للحالات الاستثنائية.
 - قيام الجهة المعنية بالإشراف على إدارة الأزمات والكوارث والمتمثلة في الوالي بالإشراف على مخططات إدارة الأزمات والكوارث على مستوى إقليميه الجغرافي، كما أنه هو المعني باعتماد المخطط والموافقة عليه.
 - تسخير كافة المؤسسات التي من شأنها المساعدة في عملية إدارة الأزمات والكوارث، مثلا تسخير الجهاز الأمني أو العسكري في عمليات الإغاثة والإسعاف وذلك حسب النصوص والقواعد المعمول بها.
 - توفير كامل الدعم اللازم للجهات المعنية بإدارة الأزمات والكوارث.
 - التنسيق مع جماعات محلية أخرى في حال طلب المساعدة أو تقديم النجدة لجماعة أخرى، فإن هذا يتم تحت إشرافه.
 - تقديم التقارير للجهات الوصية مثل وزارة الداخلية.
 - تقديم كافة المساعدات اللازمة قبل وأثناء وبعد الأزمات والكوارث.
 - دفع عجلة التنمية ومعالجة الآثار السلبية التي خلفتها الأزمات والكوارث
- * الولاية هي الخلية القاعدية اللامركزية الأولى المسؤولة عن إدارة الأزمات والكوارث في الإقليم الجغرافي المحدد لها.**

¹الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 61، الصادرة في 12 أكتوبر 2003، المتضمنة المرسوم التنفيذي رقم 332/03 المؤرخ في 8 أكتوبر 2003، المتضمن إنشاء المركز العملي الوطني للمساعدة على القرار وتنظيمه وسيره

ثانيا- دور البلدية في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر:

تقوم البلدية باعتبارها الهيئة الأقرب للمواطن والأدري باحتياجاته وخصوصية المنطقة الجغرافية بالعديد من الوظائف الأساسية في عملية إدارة الأزمات، نذكرها فيما يلي:

- يقوم المجلس الشعبي البلدي حسب الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية¹ بما يلي:

- 1- تنمية روح التضامن وتكوين سكان البلدية لكي يساهموا مساهمة فعالة في إنجاز البرامج الخاصة بمكافحة النكبات والكوارث.
- 2- تنشيط وإحداث وتنمية كل جمعية أوهيئة تسهم في الحماية المدنية وتكوين المسعفين.

كما أنه يسوغ للبلدية في حدود مسؤولياتها المالية أن تضع تحت تصرفها هيئة للإطفاء لتأمين حماية الأشخاص والأموال من النكبات والكوارث، يؤذن بإحداث هذه الهيئة بموجب قرار يصدره عامل العمالة بناء على إقتراح المجلس الشعبي البلدي ويمكن أن يأمر به وزير الداخلية عندما يكون هذا الحدث ضروري، بالإضافة إلى أنه يعد المجلس الشعبي البلدي الإحترازاات الضرورية للوقوف في وجه الخطار والحد من عاوقها كي يضمن المحافظة على الأشخاص والأموال ، فيضع كل سنة بمعونة مصالح الحماية المدنية مخططا بلديا للإحتياط والنجدة.

لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال إدارة الأزمات والكوارث مهام عديدة يمكن ذكرها فيما يلي:

- السهر على تنفيذ التدابير الوقائية والاحتياطية والتدخل المنصوص عليه في المخطط البلدي للنجدة وفي النظام المعمول به، كما أنه يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ جميع الاحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها اي حادث أو نكبة أو حريق. وهذا ما نص عليه الأمر رقم 67-24.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 6 الصادرة في 18 يناير 1967، المتضمنة الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 7 شوال 1387 المتضمن قانون البلدية.

- كما تضمن الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية السابق الذكر، حسب المادة 241 و242 أنه في حالة الخطر الجسيم والداهم، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم فورا عامل العمالة بها، وأنه عندما تكون الوسائل الموضوعة تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي غير كافية لمكافحة الكوارث والنكبات فيجب عليه إخطار عامل العمالة ودعوة هيئة الإطفاء من مركز النجدة التابعة له البلدية، ويمكنه أن يتخذ التدابير المستعجلة عن طريق التسخير لضمان معونة سكان البلدية القادرين مع معداتهم.

- يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث، وفي حالة الخطر الجسيم والشيكيا أمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فورا، كما يأمر ضمن نفس الأشكال بهدم الجدران والعمارات والبنيات الآلية للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما لا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي، وهذا ما جاء به قانون البلدية لعام 1967.

- في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما وذلك المادة 90 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

- في إطار مخططات تنظيم وتدخل الإسعافات، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به ويخطر الوالي بذلك، وذلك حسب المادة 91 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

- بينما في حالة وقوع كارثة طبيعية لا تتحمل البلدية أية مسؤولية تجاه الدولة والمواطنين إذا أثبتت أنها اتخذت الاحتياطات التي تقع على عاتقها والمنصوص عليها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما، وتغطي البلدية مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ لرئيس المجلس البلدي ونواب الرئيس والمندوبين البلديين والمنتخبين والمستخدمين البلديين أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة ذلك حسب المادة 89 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية،.

- يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يقيد في الميزانية اعتمادات لتغطية النفقات الطارئة، يقرر المجلس استعمال هذه الاعتمادات عن طريق التحويل إلى موارد لم تزود بصفة كافية وفي حالة

الاستعجال، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بذلك ويخطر المجلس الشعبي البلدي خلال الدور الجديدة وذلك حسب المادة 200 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

ووفقا للمقرر المؤرخ في 29-11-1967 الخاص بتنظيم المدني بالبلدية¹، إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يكلف بالعديد من المهام تتمثل فيما يلي:

- تحضير بعض المقاييس الضرورية الخاصة بالأمن المحلي.
- إنجاز بعض المقاييس الضرورية وتنفيذها دون خطر.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي يساعد في مهمته هذه من طرف مصالح المدنية، الموكلة لها التحضيرات والإنجازات في مهامها.
- إنجاز المخطط الحضري للدفاع المدني إلى مدير أو المندوب الحضري للحماية المدنية بالتعاون مع مختلف رؤساء المصالح البلدية، وممثل السلطة العسكرية وممثل إدارة البريد المواصلات وممثل مصلحة سونغاز.

ينسب لرئيس المجلس الشعبي تحت إشراف الوالي العديد من الوظائف التي حددتها المادة 88 من قانون البلدية 2011 والمتمثلة عموما في:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.
- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.
- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف.
- ويكلف بالإضافة إلى ذلك، بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث، وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فوراً وذلك وفق المادة 89 من قانون البلدية 2011.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 99، الصادرة 5 ديسمبر 1967 المتضمن المقرر المؤرخ في 29 نوفمبر عام 1967 يتعلق بتنظيم الدفاع المدني في إطار البلديات.

- يأمر ضمن نفس الأشكال، بهدم الجدران والعمارات والبنىات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، لاسيما المتعلق بحماية التراث الثقافي. وحسب المادة 90 من نفس القانون أنه في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجيا على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات .
 - في إطار مخططات تنظيم وتنظيم وتدخل الإسعافات، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات.
- مهام البلديات يؤكد عظم المسؤولية الوقائية التي تقوم بها لتجنب إصابة المواطنين بكوارث بيئية وتزداد هذه المسؤولية كلما زاد هذا العصر تقدما وكلما زادت المخترعات العلمية تعقيدا، أي أنها متأثرة بتفاعل الإنسان مع البيئة التي يعيش فيها ولكن تحديد هذه المسؤولية حسب المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 03-332 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث سابقة الذكر؛ وتتمثل فيما يأتي:
- أدت زيادة عدد السكان والتحضر إلى زيادة التفاعلات بين الإنسان والبيئة بقدر كبير وهذا مؤشر على الآثار الضارة بصحة الإنسان وبيئته وسلامتها تتزايد بصورة خطيرة ما لم تتخذ تدابير مضادة وفعالة في حقل صحة البيئة، تتسبب العلوم والتكنولوجيا في وجود مجموعات عديدة من المشاكل والتحديات في مجال صحة البيئة.
 - سكان المناطق الصناعية والحضرية يتعرضون لتدهور دائم وسريع في نوعية البيئة ناجم عن مجموعة متباينة من الملوثات وغيرها من العوامل الضارة.
 - الأخذ بما تقدمه العلوم والتكنولوجيا من أدوات وطرق متطورة لمكافحة أخطار صحة البيئة وإيجاد بيئة معيشية ذات نوعية تساعد على تحسين صحة الإنسان وتأمين سلامته.
 - أمتد نطاق صحة البيئة خارج حدود الوقاية بين الأمراض السارية ومكافحتها ليهتم بالبيئة بأكملها وبآثارها الإيجابية والسلبية على الإنسان، ونتيجة لذلك تتوسع برامج صحة البيئة لكي تغطي مكافحة مجموعة أوسع من مشاكل المجتمع والمحيط المجاور والسكن ومكان العمل...
- *عند وقوع كارثة ما فإن المسؤولية مع الأجهزة المعنية الأخرى ذات العلاقة، كل جهة فيما يخصها ويمكن القول بأن فهو الدفاع المدني هو مجموعة الإجراءات والأعمال اللازمة لحماية السكان والممتلكات العامة من أخطار الحرائق والكوارث والحروب المختلفة وإغاثة المنكوبين وتأمين

سلامة المواصلات والاتصالات وسير العمل في المرافق، إن هذه الأعمال والمهام تضطلع بها كافة قطاعات الدولة حسب اختصاص كل منها كما يشارك ويساهم في أدائها المواطنون، إن هناك ثلاث مهام رئيسية¹:

- **مهام السلامة العامة:** التي تهدف إلى صنع وقوع الحوادث العامة عن طريق تجنب المخاطر المسببة لحدوثها والالتزام بتعليمات وتدابير السلامة في التعامل مع الوسائط الحياتية، وتتمثل المهام المباشرة في التدخل في الحوادث لتقديم خدمات الإطفاء والإسعاف في المدن والقرى والطرق الموصلة بينهما وتقوم البلديات في المملكة العربية السعودية بتخصيص قطع أراضي في المخططات السكنية لهذه الخدمات لتسهيل مهمة وصول فرق الإنقاذ وإزالة الأنقاض .

- **تحليل المخاطر وتوزيع المهام:** إن قاعدة رسم الخطط الخاصة بتحليل المخاطر تعتمد على النقاط التالية:

- قائمة المخاطر ونوعها، الأماكن المستهدفة، خطة عمل تنفيذ عند وقوع نوع معين من الكوارث، وضع خطط للاتصالات، وضع خطط للخدمات الطبية الطارئة والتنسيق فيما بينها، تحديد الإجراءات القيادية والمسؤوليات في مختلف المواقف حيث أن الهدف الأساسي من تحليل المخاطر لأي كارثة توقعة الحدوث هو تحديد المسؤوليات بين القطاعات المشاركة من مواجهة هذه الكارثة ليتمكنها من تأدية واجباتها بكل كفاءة وإصدار ولمنع الازدواجية وللوصول إلى أعلى مستويات الإنقاذ، وهذه المسؤوليات تختلف باختلاف فالكارثة نفسها حيث تتدرج من الكوارث الصغيرة إلى الكوارث الأخرى كالحرب، التلوث البيئية وما إلى ذلك. إن المشكلة الكبرى التي تبرز عند الاستعداد لمواجهة الكوارث هي كونها نادرة الوقوع، ولكنها حين تقع فإنها تتطلب الكثير من الجهد المادي والبدني حتى تتكفل إجراءات الطوارئ بالنجاح، وكلما كانت الحوادث أكبر كانت نادرة الحدوث وتحتاج إلى إمكانيات واستعدادات أكبر، أما الحوادث الصغيرة نسبيا فبالإمكان مواجهتها عن طريق هيئة صغيرة تستطيع بسبب تكرار وقوعها الوصول إلى درجة عالية من الكفاءة والإتقان وبناء على توزيع المهام، والتي تكون حسب نوع الكارثة تقوم على جهة بتنفيذ مهامها وفق خطط محكمة ومنسقة، ويجب أن ترتبط هذه الخطط بغرفة عمليات موحدة، توفيراً للجهد والمال والوقت التي لا غنى عنها في ظل هذه الظروف.

¹ مؤلف جماعي، المدينة والكوارث، مرجع سابق، ص 155_156.

- إدارة الطوارئ والتخطيط للانتقال إلى المناطق المنكوبة: لقد أصبحت الحروب من الأمور المألوفة في العصر الحديث بمختلف الأساليب وبمختلف أنواع الأسلحة التي تشهد كل يوم تقدما مذهلا، بالإضافة إلى ويلات الحروب كثيرا ما تحدث الخسائر في الأرواح بسبب الحوادث طبيعية أو تقنية .

وحدات التدخل على المستوى البلدي:

وضحت المادة 35 من المرسوم رقم 85-231 المحدد لشروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث السالف الذكر، وحدات التدخل على مستوى البلدية كما يلي:

- الإسعاف والإنقاذ.
- الأمن والنظام العام.
- العلاج الطبي والإجلاء وحفظ الصحة.
- المعدات والتجهيزات المختلفة.
- الاتصالات والمواصلات السلوكية واللاسلكية.
- الإعلام.
- الإسكان المؤقت.
- النقل.

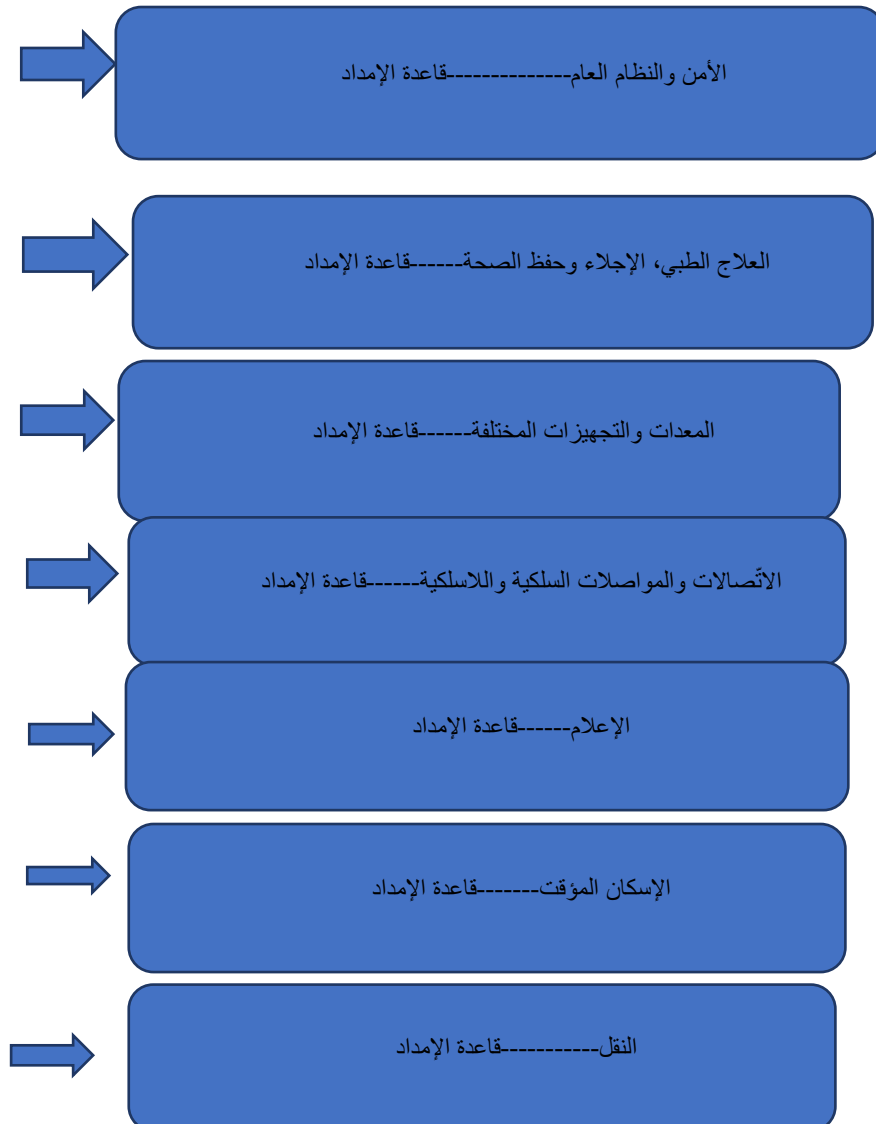
وحدات (أنماط) التدخل على مستوى البلدية:

- الإسعاف والإنقاذ.
- الأمن والنظام العام.
- العلاج الطبي والإجلاء وحفظ الصحة.
- المعدات والتجهيزات المختلفة.
- الاتصالات والمواصلات السلوكية واللاسلكية.
- الإعلام.
- الإسكان المؤقت.
- النقل.

* عموما يمكن ذكر مهام البلدية في إدارة الأزمات والكوارث في النقاط التالية:

- تحقيق الأمن والاستقرار.
- تنفيذ البرامج والمخططات المعنية بإدارة الأزمات والكوارث.
- تسخير الأجهزة المحلية الموجودة على مستواها في عملية إدارة الأزمات والكوارث.
- الاستجابة إلى المخططات الولائية والوطنية في حال فشل القدرة على السيطرة على الأزمة أو الكارثة.
- التكفل بضحايا الكوارث، ومحاولة معالجة الأوضاع على المستوى المحلي.
- إعادة معالجة الأوضاع بعد الأزمة أو الكارثة بالشكل اللازم الذي يمكن في مواصلة سير البرامج التنموية.
- تقديم دراسات مسبقة عن الأخطار والكوارث، ومحاولة بناء نظام وقائي منها.
- التوعية وزرع ثقافة الأزمات والكوارث لدى المواطنين.

الشكل رقم 12: يوضح جهاز التدخل على مستوى البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي



الوسائل
المجنّدة في مكان
الكارثة

المصدر: كاتروسي بلقاسم ، التنسيق الكامل بين الجهات المعنية في حالات الطوارئ، الحلقة العلمية برنامج أجهزة الدفاع المدني والحماية المدنية أثناء الكوارث خلال الفترة من 16-20 أوت 96-14 سبتمبر 2009، السعودية، 2009، ص 109

ثالثا- دور الوحدات في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.

تتكون وحدة إدارة الأزمات بشكل أساسي من مجموعة من الإداريين كوحدة إدارية، وتمثل جزءا من الهيكل التنظيمي للكيان الإداري (دولة، منشأة،...) وتتولى المهام التالية¹:

التخطيط: أي التحديد المسبق لما يجب عمله، وكيفية القيام به ومتى سيقوم به، فضلا عن القيام بعملية التحليل الاستراتيجي التي تتضمن تحليل عناصر البيئة الداخلية والخارجية للكيان الإداري، ووضع التصورات عن الأوضاع المستقبلية، وتوقع الأحداث والإعداد لها، ورسم السيناريوهات المختلفة لها.

التنظيم والتنسيق والتوجيه: للجهود المختلفة التي تبذل للتعامل مع الأزمة عند حدوثها، والمهام والأنشطة التي يقومون بها، ومن الذي سيساعدهم، وأما من سيكونون مسؤولين، والسبل المحددة للاتصال، وغيرها من الأمور المتعلقة بهذا الجانب من مكونات العملية الإدارية.

المتابعة والرقابة: على الأنشطة التي تقوم بها الوحدة المختصة بإدارة الأزمات ومتابعة الفريق الذي يتعامل مع الأزمة:

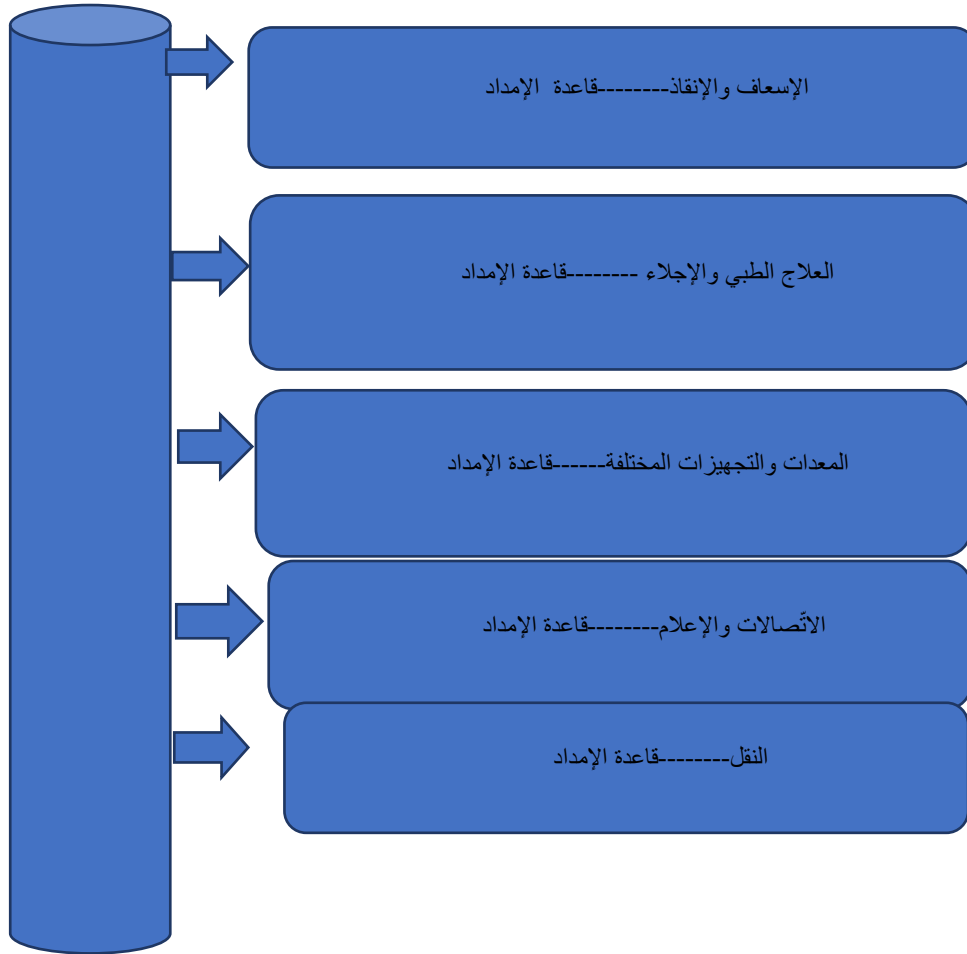
- اتخاذ القرارات الاستراتيجية.
- تعيين واختيار فريق التعامل مع الأزمة.
- العمل على تجنب الكيان الإداري سلبيات الأزمات التي قد تواجهه، والاستفادة من إيجابياتها ومنع تكرار حدوثها.
- توفير غرفة لإدارة الأزمة عند حدوثها، تتوافر فيها خصائص معينة، مثل التجهيز بوسائل الإتصال للأزمة الفعالة، وأن تكون مريحة وصالحة لاستيعاب أعضاء الفريق المختص.
- توفير قاعدة معلومات متكاملة، يتم تحديثها أولا بأول، ويمكن استخدامها والإستفادة بها فور حدوث الأزمة.

وحدات التدخل في مستوى الوحدة:

¹ جاد الله محمود، مرجع سابق، ص 61.

- الإسعاف والإنقاذ.
- العلاج الطبي والإجلاء.
- المعدات والتجهيزات المختلفة.
- الاتصالات والإعلام.
- النقل.

الشكل رقم 13: يوضح جهاز التدخل على مستوى الوحدة



المصدر: كاتروسي بلقاسم ، التنسيق الكامل بين الجهات المعنية في حالات الطوارئ، الحلقة العلمية برنامج أجهزة الدفاع المدني والحماية المدنية أثناء الكوارث خلال الفترة من 16-20 أوت 96-14 سبتمبر 2009، السعودية، 2009. ص110.

تضم وسائل كل قاعدة إستنادية زيادة على الهيئات التابعة لمسؤول الوحدة وسائل الهيئات القائمة في التراب الولاية أو البلدية أو وسائل الوحدة المماثلة والكفيلة بأن تستخدم في إطار مهمة كل وحدة من وحدات التدخل.

تبقى الدولة الجزائرية ملتزمة بزيادة تحسين نظامها الحالي لجعله أكثر فعالية على الصعيد المحلي، وأيضا على استعداد لتبادل خبراتنا لتحسين نهج إدارة مخاطر الكوارث معدول أخرى في المنطقة العربية وحول العالم¹.

¹Soyons Tous Vigilants Sur Ce Que Nous Consommons ,JOURNEE MONDIALE DE LA SANTE, ONU ALGERIE Bulletin d'Information du Système des Nations Unies en Algérie N°17 - Avril - Mai 2015, ALGERIE, 2015, P4 .

المطلب الثالث

التنسيق والتعاون بين الهيئات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث.

غالباً ما تلجأ الهيئات المحلية في التعاون فيما بينها في إدارة الأزمات والكوارث وذلك لأسباب عديدة يمكن ذكرها منها:

1- **ضعف الإمكانيات اللازمة للتعامل مع الأزمات والكوارث:** حيث أنه في العديد من المرات عدم قدرة الهيئة المحلية على التعامل مع هذه الظروف الاستثنائية لضعف الإمكانيات المخصصة في مجال الإنذار المبكر، الإغاثة، التدخل، الإسعاف، انتشار الجثث مما يضطرها الى طلب الدعم المادي من هيئات محلية اخرى، وأحيانا تخرج حتى خارج النطاق الوطني الى طلب النجدة من دول خارجية مثل ما حدث في فيضانات باب الواد مثلاً.

2- **تشارك أكثر من هيئة محلية في نفس الأزمة أو الكارثة:** في الكثير من المرات شهدت الدولة الجزائرية أزمة أوكارثة مشتركة بين هيئات محلية مختلفة، مثل الجراد في الجنوب، التصحر في الجنوب الجزائري، الفيضانات.... وغيرها من مختلف الأزمات والكوارث المشتركة، ولذلك فإننا نجد وجود مخططات مشتركة تعاونية بين هذه الهيئات المحلية التي تشترك في الخطر.

3- **تجاوز حجم الكارثة قدرة الهيئة المحلية:** عندما نقول تجاوز حجم الكارثة قدرة الهيئة المحلية لا نعني فقط قدرتها المادية بل في كثير من الأحيان يعود طلب المساعدة لتعقيد الأزمة أو الكارثة وبالتالي عدم القدرة على التعامل معها من الجانب الفني وحتى الإداري، مما يؤدي بها الى طلب المساعدة من خبراء أكثر معرفة ودراية.

حيث نصت المادة 4 المرسوم رقم 85-231 السابق الذكر أنه حينما يكون الخطر مشتركاً بين ولايتين أو بلديات أو وحدات، يجب عليها أن تعد مخططاً واحداً يدمج مخططاتها الأساسية إدماجاً كلياً أو جزئياً حسب طبيعة الخطر.

فعندما تحدث الكارثة وتتجاوز قدرة الرد لولاية ما، أو أنها تلم بالعديد منها، تتوفر وزارة الداخلية على أداة للمساعدة على القرار تدعى المركز الوطني للمساعدة على القرار. في هذه الحالة تجتمع خلية أزمة برئاسة الوزير الأول أو وزير الداخلية و تكلف بما يلي¹:

- العمل على جمع الأطراف المعنية للمعلومات اللازمة لأعمال الوقاية و لحماية الأشخاص و الممتلكات،
 - إحصاء وجمع وتعبئة الوسائل اللازمة للإشراف على عمليات الحماية والإنقاذ ووضعها تحت تصرف السلطات.
 - التحقق من التنفيذ الفعلي لمخططات التدخل والإنقاذ.
 - تسهيل تدخل مختلف الفاعلين وتمكينهم من الاضطلاع بمسؤولياتهم في أحسن الظروف،
 - إطلاع السلطات العليا باستمرار حول تسيير الأزمة،
 - التحقق من حسن سير مواقع استقبال السكان الذين تم إجلاؤهم.
- تتشكل الاحتياطات الاستراتيجية على المستوى:

1. الوطني.
2. المشترك بين الولايات.
3. الولائي.

¹ تسيير الأزمات والأخطار الكبرى، مقال متاح على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية: www.interieur.gov.dz تاريخ النسخة: 23 جانفي 2017، الساعة 11 صباحا.

المبحث الثالث

الهيئات الفاعلة المساعدة في عملية إدارة الأزمات والكوارث.

بوقوع أزمة أو كارثة يصبح الكل مسؤول بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الحفاظ على نفسه وممتلكاته بالقدر الممكن وهي مهمة لا تنحصر على الأجهزة الرسمية فقط، بل هي مهمة ملقاة على عاتق كل هيئات المجتمع من منظمات مجتمع المدني، قطاع خاص ومؤسسات رسمية وهذا ما تقره المنظمات العالمية وهو الأمر الذي يركز عليه إطار عمل هيوغو في كل مرة، وذلك بالنظر للنتائج المدمرة للأزمات والكوارث في مختلف ربوع العالم، الأمر الذي أثبتته مختلف التجارب العربية والوطنية¹ فيضانات باب الواد، زلزال بومرداس.

ففي الوقت الذي تشرع فيه الحكومات في اعتماد استراتيجية أشمل للحد من مخاطر الكوارث يجب أن تبذل جهود خاصة لتعزيز الأدوار الداعمة المتبادلة المتوخاة على مستويات النشاط الوطني والبلدي والمحلي، وإذا أريد تحقيق قدرات معززة ومتواصلة داخل المجتمعات المحلية ينبغي أن ينظم خلال السنوات معززة ومتواصلة داخل المجتمعات المحلية، ينبغي أن ينظر خلال السنوات المقبلة شكلا منظم وفعال في سبيل زيادة الفرص لمشاركة ودعم المنظمات الحكومية والمنظمات الأهلية وتشجيع الروح التطوعية¹.

يعتبر إشراك الجهات الفاعلة من السمات الجديدة للعالم الإنساني "المؤهل لإستعمال التكنولوجيا" وتشمل هذه الجهات المجتمعات المحلية المعرضة للخطر والعاملين الجدد في المجال الإنساني الناشئين في نطاق الابتكارات التكنولوجية المتجددة أو شبكات المتطوعين الرقمية، وتجمع التكنولوجيا الأغراض الإنسانية بين العاملين ذوي الخبرة الطويلة في مجال العمل الإنساني ومبادئه الذين قد لا يكونوا ممن يستخدم الوسائل التكنولوجية الجديدة بانتظام وجهات فاعلة جديدة يتزايد عددها بسرعة من محبي التكنولوجيا ممن قد تكون لهم خبرة مباشرة وشخصية في مجال الكوارث، ولكنه يفتقرون إلى فهم العمل الإنساني ومبادئه، يبدو أن الابتكارات التكنولوجية تسهم في تحسين إدارة أخطار الكوارث في جميع مراحلها الوقائية والتخفيف والتأهب والاستجابة والإنعاش وتنطوي أيضا على إمكانيات لإحداث تأثير إيجابي أكبر، كانت المجتمعات المحلية المتضررة من الكوارث هي دائما أو أن يستجيب في

¹ استراتيجية خطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمنا، المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، هيوغو اليابان، 18-22 يناير

2005، مرجع سابق، ص 14.

حالات الطوارئ، ولكن الوسائل التكنولوجية الجديدة تضاعف من قدرتها على المساعدة الذاتية وقدرتها على المشاركة في العمل الإنساني وتعبئة الموارد والتنسيق مع العاملين في الميدان الإنساني وسائر الأطراف المعنية وتنظيم الأعمال المستندة إلى المجتمع المحلي والإشراف على العاملين الإنسانيين¹.

في أواخر فبراير 2001 حدث توازن بركاني طفيف أعقبه إنطلاق رماد وأبخرة غازية، وفر سكان قريتين إلى أماكن إجلاء مكثوا فيها لمدة ثلاثة أيام، وقد أمكنهم عرض استعدادهم ومهاراتهم الجديدة باكتشاف الانفجار البركاني مبكرا وإجلائهم بصورة منظمة، وقد وصل المسؤولون الحكوميون إلى القرى للمساعدة أثناء ساعات الإجلاء بعد جلاء أهالي المجتمع أنفسهم، ونظرا لحسن استعداد أهالي المجتمعات المحلية فقد قاموا بتحديد مركز الإجلاء، وأعدوا الأصناف الأساسية اللازمة أثناء الإجلاء ولم يلزم تقديم مساعدة طارئة، ونظرا لأنه كان قد تم تحديد الطرقات غير الملائمة كعامل يعوق الإجلاء السريع أثناء انفجار البركان قام أهالي المجتمعات المحلية الضعيفة تجند المسؤولين الحكوميين في المنطقة من أجل دعم تشييد طرق محسنة، وتلقت تلك المجتمعات المحلية استجابة مواتية وسريعة ووفرت الحكومة المعدات لإعادة إصلاح كليومتر واحد من الطرق حدد باعتباره مهما للإجلاء السريع، وأسهمت المجتمعات المحلية في المشروع بالأحجار والرمال والعمل والأموال².

هذا بالإضافة إلى أهم عناصر ومرتكزات إطار الحد من الأخطار والكوارث لما بعد

2015 الذي ركز على³:

1. الشراكة بين القطاعين العام والخاص
2. الحكومة والمجتمع المدني
3. الروابط بين المنظمات الوطنية والإقليمية

¹ تقرير عن الكوارث في العالم، ملخص التكنولوجيا ومستقبل العمل الإنساني، مرجع سابق، ص 19.

² مجموعة الإرشادات لتنفيذ الأولوية الخامسة لإطار عمل هيونغو، مرجع سابق، ص 24.

³Lars Bernd, **Administrateur de programme régional, Processus de consultation nationale vers le Cadre post-2015 pour la Réduction des Risques de Catastrophes**, Consultation nationale sur le Cadre post-2015 pour la RRC (« Cadre d'action de Hyogo2 »), Alger, Hôtel Mercure, 17 février 2013
UNISDR – Bureau des Nations Unies pour la Réduction des Risques de Catastrophes, Bureau Regional Pays Arabes, Algérie , 2015, P19

هذا يعني أنه كمطلب أساسي في عملية إدارة الأزمات والكوارث لا بد من إشراك فواعل مختلفة في عملية إدارة الأزمات والكوارث والتنسيق بينها، وذلك لضمان نتائج أفضل.

حيث أن هناك العديد من القطاعات تتعامل مع هيئة الحد من مخاطر الكوارث بشكل نشيط ومسبق من خلال دراسات ومبادرات فردية وبرامج منفردة لتعزيز القدرات بناء على مدى توفر الموارد والقدرات اللازمة لذلك، وبتزايد تعاون القطاعات المختلفة في تقييم المخاطر من خلال مشاريع مشتركة إلا أن احتياجات تعزيز القدرات لم يتم توفيرها بما يتماشى مع استراتيجية وبرنامج تدريبي على الحد من مخاطر الكوارث فسق على المستوى الوطني، كما لا يوجد حتى الآن تقييم متكامل متعدد المخاطر في البلاد فالتقييمات الخاصة بالمخاطر تكفلت بها القطاعات وفقا للمخاطر الكبرى التي تواجهها، وعلى الرغم من أن مسألة رفع مستوى الوعي حول الحد من مخاطر الكوارث في مبادرات التنمية المستدامة تظل مشاركة المجتمع المدني ضعيفة بسبب قيود مرتبطة بالموارد والقدرات وهناك الكثير أيضا الذي يستوجب القيام به في شأن الإعلان عن استراتيجية الوقاية والتقليص من مخاطر عن طريق وسائل الإعلام¹.

يلعب المجتمع دورا مؤثرا في نجاح أو فشل أي إجراء أو تطبيق قد يتم اللجوء عليه بمقتضى تطور أو طارئ ما، من هنا لا بد تمتين علاقة الثقة المتبادلة، بين السلطات المعنية و جماهير الناس، بما يمهد الأرضية لتعاون في أفضل صوره، يؤدي ثماره في تكامل تفتيح الطريق أمام نجاح الخطط والبرامج الموضوعية من هذا المنطلق يركز على المجتمع باعتباره المستجيب الأول فهو يشكل سببا وهدفا في آن واحد، ذلك أن إهتمام الحكومات لاسيما أثناء الطوارئ والأزمات والكوارث، يتركز على كيفية الحفاظ على الأرواح والممتلكات، والعمل الدؤوب من أجل الحد من الخسائر التي قد تطالها، وفي المقابل على المجتمع بكافة مكوناته وأن يعي دوره في التجارب مع البراج والخطط التي يجري وضعها من أجل سلامته وبمقدار اتساع مساحة التجارب والتكامل، بين المجتمع والسلطات المعنية تقترب النتائج من الأهداف المرسومة، وبالتالي الاستجابة ناجحة².

¹.making Algeria resilient achieving disaster risk reduction in the Arabstate.idib.p8.

²Crisis and disasters management authority, preparedness and response is everyone's responsibility: vigilant community, crisis and emergency management conference 25/26 February 2014, united arab emirates, 2014, p10.

يجب في مواجهة مخاطر الكوارث اتباع نهج وقائي أوسع يركز بشكل أكبر على الناس، ولكي تتسم ممارسات الحد من مخاطر الكوارث بالكفاءة والفعالية يلزم أن تكون مصة لمواجهة عدة أخطار وتغطية قطاعات متعددة وشاملة، ومع الاعتراف بالدور القيادي والتنظيمي والتنسيقي للحكومات ينبغي لها أن تتواصل مع أصحاب المصلحة ذوي الصلة، بما فيهم النساء، الأطفال، الشباب، الفقراء، المهاجرين والمتطوعين وكبار السن، عند تصميم السياسات والخطط والمعايير وتنفيذها¹.

وفيما يلي سنوضح الدور الذي تلعبه بعض المؤسسات والأجهزة في عملية إدارة الأزمات والكوارث.

¹Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030,1st edition, united nations , 2015, p15.

المطلب الأول

الأفراد والمجتمع المدني.

أول من يهرع ويتدخل فور وقوع الأزمات والكوارث هم الأفراد الذين يسجلون وجودهم موقع الأزمة أو الكارثة قبل أي سلطات رسمية وذلك لمبدأين أساسيين هما:

المبدأ الأول: قرب الأفراد من مواقع الأزمات والكوارث، فمناطق وقوع الأزمة أو الكارثة في الغالب تكون في الغالب في مناطق سكانية وبتالي فإن هؤلاء السكان هم الأقرب لقلب حدث الأزمة أو الكارثة فبدل إنتظار استنفار الهيئات الرسمية المعنية خاصة وأن هذه الأخيرة تأخذ وقت للاستعداد والشروع في العمل فإنهم يشرعون هم في الإنقاذ والإغاثة وحتى الإسعاف.

المبدأ الثاني: المبدأ الثاني هو مبدأ إنساني بحت، فالوازع الديني والجانب الإنساني للأفراد يجعلهم يهرعون لتقديم المساعدة في الحالات الطارئة حتى ولو شكل ذلك الأمر خطورة عليهم، ويشكل المشهد التضامني التكافلي الإنساني بين الأفراد أثناء الأزمات والكوارث حدثا مهماً، يساعد من خلاله السلطات الرسمية.

تقوم إدارة الكوارث على مفهوم المشاركة المجتمعية النشطة في كل مراحل الكارثة، وبدلاً من اعتبار المتضررين من الكوارث والمنكوبين والضحايا، فإن الإدارة الجيدة للكوارث تدرك أن السكان المحليين ومنظماتهم المجتمعية (لجان، القرى، المؤسسات الزراعية، المجالس القبلية، المجموعات الشبابية..) تعد أساساً ذات قيمة عالية ولدى حدوث أية كارثة؛ فإن السكان المحليين الذين يعملون من خلال هياكل المجتمع ومنظماتهم سيكونون أول من يستجيب لتلك الكارثة، حيث يعملون على إنقاذ الأرواح، وذلك لأنهم يعرفون الشريحة الأكثر تضرراً من بين شرائح المجتمع، كما أنهم يعرفون ماهية المساعدة الأنسب في تلك الحالة ومع ذلك، فإن ما ينقص هذه المنظمات المحلية هو الموارد المالية، والقدرة المؤسسية والتجهيزات المتطورة، والتدريب على الوقاية من الكوارث والتجهيز والتخطيط¹.

¹ المنح الموجهة لمناطق الكوارث (دليل عملي للمؤسسات والشركات)، ملتقى المؤسسات العربية الداعمة، تقرير فريق العمل المشترك مركز المؤسسات الأوروبية ومجلس المؤسسات، الوسوسة العربية للتعاطي الاجتماعي، نوفمبر 2001، ص 6_7.

معظم المجتمعات إن لم يكن جميعها قاطبة دون استثناء، تؤسس خططها وسياساتها على المتغيرات والمؤشرات بقدر من التعامل مع المتغيرات العارضة شبه المجهولة، وقد ثبت بما لا يدع مجالاً للشك أن المجتمعات التي تقسح في تعاملها مكاناً للمجهول وهي مجتمعات قليلة في عددها، هي التي تكتسب السيادة والتفوق على معظم المجتمعات التي ليس في سياساتها مكان إلا للمعلوم والواضح، وللتصدي الفعال لهذه الكوارث والتعامل معها بمنهجية علمية، فإن التنسيق يبرز كأهم وظيفة إدارية يبنى عليها نجاح خطط المواجهة، وحقيقة الأمر أن التنسيق لمواجهة الأزمات والكوارث لا يقتصر على الأجهزة الأمنية فيما بينها وإنما يتعداها على القطاع الأهلي بجميع تخصصاته وإلى المواطنين كأفراد وجماعات بل وإلى الجمعيات الخيرية وجميع مؤسسات المجتمع المدني، هذا فضلاً عن التنسيق مع المنظمات الإقليمية والدولية أودول بعينها تبعاً لطبيعة الكارثة، كل ذلك إنما يضيف أهمية مفصلية لوظيفة التنسيق لمواجهة الكوارث، وهذا بدوره يتطلب اتباع منهجية علمية سليمة¹.

فإن الكوارث تشعر بالحاجة الملحة لوجود آليات للتنسيق المشتركة بين القطاعات، نهج متعدد التخصصات لتعزيز، والاستفادة، وجعل أكثر كفاءة التخطيط والبرمجة والمعلومات وإجراءات التنفيذ المطلوبة بهذه المشكلة.

علاوة على دور الهياكل الوطنية الرسمية، ازداد خلال الثورات الأخيرة الاعتراف بقيمة توسيع مشاركة الجمهور التي تجمع المصالح العامة بالمصالح الخاصة زيادة كبيرة، وأدى هذا إلى إقامة بعض الشراكات المبتكرة وغيرها من الجهود الأخرى الرامية إلى تعزيز العلاقات بين الخبرات الأكاديمية أو التقنية والمصالح التجارية والصناعية والسلطات الحكومية².

لاحظنا في الكثير من حالات الكوارث والأزمات عدم قدرة الدولة أي الجهات الرسمية وحدها في إدارة الأزمات والكوارث خاصة عندما يتعلق الأمر بالكوارث الطبيعية الكبرى كالتسونامي والزلازل والفيضانات، ما يستدعي التدخل الإنساني المستعجل في التدخل، عن طريق الأفراد والجمعيات والتنظيمات غير الحكومة أو ما يعرف بالمجتمع المدني، حيث تشهد في الغالب الأزمات والكوارث مثل هذه التدخلات تحت ظل التطوع.

¹ علي بدوي أحمد، السيول والمجتمع المدني في إدارة الأزمات والكوارث، جريدة الأهرام، العدد 44999، (18 فيفري 2010)، ص1.

² استراتيجية خطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً، مرجع سابق، ص 14.

فالمنظمات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية المحلية هي أول من يهرع إلى المساعدة في حال حدوث الكارثة ذلك لأنهم الأكثر دراية بالمساعدات المطلوبة بالإضافة الى كونهم على معرفة بالسياق الثقافي والاجتماعي والسياسي المعقد للكارثة، ومع ذلك فإن ما يعرقل عمل هذه المنظمات هو نقص الموارد، وغياب تنسيق الجهود. إن العمل مع هذه المنظمات هو نقص الموارد، وغياب تنسيق الجهود. إن العمل مع هذه المنظمات ودعمها يسمح لها بتنفيذ دورها المهم أثناء قيام الجهات المتاحة بتوفير المعلومات القيمة عن الوضع على أرض الواقع¹.

هذا يعود الى تزايد وعي المنظمات غير الحكومية وخاصة الجمعيات الأهلية في الأونة الأخيرة ومطالبتها المشاركة في تنمية أفق المجتمع من خلال ظهور الاحتياجات المفاجئة وأصبحت تفكر جيدا في تطوير وتنسيق أداء من خلال رفع كفاءة الممارسين للعمل الخيري والتطوعي وبشكل عام يمكن إبراز دور الجمعيات في إدارة الكوارث من خلال²:

- تكوين فرق عمل مدربة حيث يمكن لكل جمعية أن تخصص بنشاط عين فقط من الجمعيات الراغبة في إدارة الكوارث.
- تطوير الأداء الإداري للجمعية ليتناسب مع إدارة الكارثة من خلال المعلومات وتدريب القيادات واكتشاف المواهب التي يمكن إستثمارها.
- توفير موارد المالية التي يكمن أن يتم الاتفاق السريع على الكارثة بعيدا على الروتين الحكومي من خلال قاعدة بيانات سريعة لمنع الازدواج في تقديم الخدمة.
- توفير الموارد المالية التي يمكن أن يتم الإتفاق السريع على الكارثة بعيدة عن الروتين الحكومي من خلال قاعدة بيانات سريعة لمنع الازدواج في تقديم الخدمة.
- وجود معلومات قانونية وقاعدية تعامل مع المؤسسات العالية والحكومية التي يمكن أن تسهم في سرعة الاتصال وتخفيف الكارثة.

¹، المنح الموجة لمناطق الكوارث (دليل عملي للمؤسسات والشركات)، ملقى المؤسسات العربية الداعمة، تقرير فريق العمل المشترك مركز المؤسسات الأوروبية ومجلس المؤسسات، الوسوعة العربية للطاء الإجتماعي، مرجع سابق، ص 9.

² جمعية الخليج العربي لإدارة الأزمات والكوارث، دور المجتمع المدني والجمعيات الأهلية في إدارة الأزمات والكوارث، 22 يونيو 2013، الصفحة الرسمية لجمعية الخليج العربي في دارة الأزمات والكوارث على الفيسبوك " جمعية الخليج العربي لإدارة الأزمات والكوارث".

- تحريك قيمة العمل الاجتماعي من خلال دراسات البيئات الاجتماعية والسياسية المختلفة، والعمل على تنشيط حركة وتدريبهم والاستفادة من القيادات الطبيعية التي تساهم في تحريك المواطنين وتوجيههم.

يقوم المجتمع المدني بالعديد من المهام في إدارة الأزمات والكوارث عبر مختلف مراحلها كما يلي¹:

مرحلة ما قبل الكارثة:

- إعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بالكوارث التي حدثت في البلاد، واستخلاص الدروس المستفادة منها.
- إعداد الدراسات التي تتعلق بمسح وحصر الكوارث القابلة لتكرار.
- دراسة تجارب الدول الأخرى لا سيما الناجحة منها والاستفادة من كيفية التعامل مع الكوارث المشابهة أخذاً في الاعتبار إختلافات الزمان والمكان والإمكانات أوالموارد المتاحة.
- وضع خطط الاستعداد للكوارث.
- تصميم برامج توعية الجماهير حول الكوارث وكيفية الاستعداد لها، تنفيذ برامج تدريبية للتوعية بالمخاطر الكوارث.
- توفير التمويل اللازم لتنفيذ مشروعات تنمية تخفف من إمكانيات أو احتمالات حدوث الكوارث.
- نشر الفكر التطوعي بين أفراد المجتمع.
- التشبيك بين منظمات المجتمع المدني في العديد من مناطق بالبلاد.
- التعاون مع الجهات التنفيذية في الدولة في تنفيذ هذا الدور.

مرحلة أثناء الكارثة:

- جمع المعلومات اللازمة عن موقع الكارثة وعن مدى تأثيرها على المجتمع (الخسائر البشرية والمادية).
- تقدير الاحتياجات الإغاثية من خلال منظمات المجتمع المدني المحلي.

¹ المرجع السابق نفسه، الصفحة نفسها.

- معرفة مدى كفاءة الخدمات إغاثية المتاحة محليا للتعامل مع الكارثة.
- إرساء فرق الإغاثة.
- تعبئة الموارد الشعبية لمواجهة الكارثة.
- المعاونة في تحديد أولويات الإجراءات العاجلة اللازمة لمواجهة الكارثة.
- محاولة التخفيف عن المواطنين.

مرحلة ما بعد الكارثة:

المساهمة في إعادة التأهيل للمناطق المتضررة بفعل الكارثة وذلك حسب الخدمات التالية:

- خدمات الرعاية العاجلة للمتضررين.
- خدمات إسكان المتضررين بمعسكرات الإيواء المؤقت ورعايتهم.
- خدمات إعادة التأهيل للمتضررين.
- خدمات الرعاية العاجلة للمتضررين (تحرك فوري بانتقال أعضاء ومنتطوعي وشباب الجمعيات الأهلية لموقع الكارثة للإسهام في عمليات الإغاثة والإنقاذ وكذلك الانتقال الفوري للمستشفيات للمشاركة في رعاية المصابين ودعم احتياجات المستشفيات وزيادة المصابين بالمستشفى وتقديم رعاية المصابين.
- إقامة غرفة عمليات تعمل على مدار 24 ساعة لتلقي البيانات الواردة في المناطق المتضررة.
- فتح المخازن التابعة للجمعيات الأهلية لتلقي وتوزيع المعونات على مدار 24 ساعة لتسيير صرف وتلقي المعونات المحلية والخارجية.
- وضع خطة متكاملة فقامة المعسكرات المؤقتة للمتضررين.
- توزيع منتطوعي الجمعيات الأهلية على فرق لرعاية المتضررين على مدار اليوم.
- العمل على تنظيم ووضع الأجهزة والأدوات اللازمة لفرق التدخل للقيام بالإسعافات العاجلة.
- إخراج الأشخاص من تحت الأنقاض، الدعم اللوجستي.
- تكوين فرق متطوعين ذات منفعة عامة للحفاظ على النظام.
- إيصال الإعانات والتنسيق بين مختلف المصالح.

- وضع نظام اتصال وتشاور دائمين بين مختلف فرق المتطوعين.
- التنسيق بين المصالح ووضع نظام اتصال وتشاور دائمين بين مختلف فرق المتطوعين.
- التنسيق العمومي والأفقي بين فرق المتطوعين للتدخلات العاجلة.
- الإنشاء السريع لجهاز لإصغاء ودعم ومتابعة سيكولوجية للاشخاص المصدومين.
- باختصار عندما تحدث كارثة فإن الجهات الفاعلة في مجال إدارة الكوارث ولا سيما المنظمات الإنسانية، تشارك في الاستجابة الفورية ومراحل الانتعاش الطويلة الأجل المراحل الأربع لإدارة الكوارث الموضحة سابقا¹.
- حيث لعب الهلال الأحمر الجزائري دورا بارزا في عملية إدارة الأزمات والكوارث خاصة فيما يتعلق بعمليات الإغاثة العاجلة لضحايا الكوارث الطبيعية التي تستدعي التدخل كالزلازل والفيضانات وإنهيار المباني بالإضافة إلى أدوار أخرى في مجال التعاون والتضامن في مختلف المجالات، وأيضا القيام بالحملات الإعلامية التحسيسية حول المخاطر والأزمات والكوارث وهذا ما برهنته الكوارث التي مست الجزائر مثل زلزال بومرداس 2003².
- نتيجة لما تعرضت له الجزائر من كوارث مدمرة كلفتها الكثير استنفادات الجزائر من الدروس السابقة وأولت الأفراد والمجتمع المدني دورا في إدارة الأزمات والكوارث وذلك منذ الاستقلال حيث تضمن الأمر رقم 67-24 بندا صريحا ينص في على تعاون الأفراد القادرين سواء تعلق الأمر بخبراتهم العلمية والعملية التي يمتلكونها أو عن طريق الإستجداد بممتلكاتهم وذلك حسب المادة 242 من الأمر سابق الذكر.
- ونظرا لإيمان السلطة بالدور الفعال الذي يلعبه الأفراد في إدارة الأزمات والكوارث ولتنظيم تدخلاتهم وفق أسس مضبوطة وصحيحة وتفاديا لأي مخاطرة من تدخلت قامت السلطات الجزائرية بإعطاء صلاحيات لجهاز الحماية المدنية بتدريب الأفراد حيث نصت المادة 58 من الأمر 67-250 المتعلق بالتنظيم العام للحماية المدنية في زمن الحرب أنه يتم تدريب السكان على المستوى البلدي أو المستوى المشترك.

¹ KhanHimayatullah, Abuturab Khan, op.cit, P6

² الهلال الأحمر الجزائري حماية الكرامة الإنسانية، مجلة الجيش، العدد 509، ديسمبر 2005، ص49.

على الرغم من أن الجزائر تتمتع بمجتمع مدني متطور على المستوى المحلي إلا أنها لم تعزز قدرتها بشكل جيد لتنفيذ الإجراءات النظامية للوقاية والتأهب والاستجابة وتدابير التعافي في مجال الكوارث، ومن المعروف على نطاق واسع يستلزم على المجتمع المدني أن يكون طرفا مهما في اتخاذ القرارات المحلية والوطنية الخاصة بالحد من مخاطر الكوارث ولهذا، الحاجة الملحة المفروضة القيام بها هي تعزيز قدرات المجتمع المدني وذلك لضمان تحقيق جهود إدارة مخاطر الكوارث على أرض الواقع وفي ظل غياب إسهامات المجتمع المدني بشكل منتظم في خطة الحد من مخاطر الكوارث، كان الهلال الأحمر الجزائري شريكا حاسما للحماية المدنية على أرض الواقع، وذلك بتنظيم حملات التوعية والتكوينات التدابير والتمارين والتنسيق في عمليات الاستجابة والإغاثة¹.

أهم التوصيات لتفعيل دور المجتمع المدني في الأزمات²:

- إنشاء اتحاد نوعي للتنسيق بين الجمعيات الأهلية العامة في مجال الإغاثة وإدارة الأزمات والكوارث.
- حصر وتصنيف إمكانات الجمعيات الأهلية الموجودة والتعرف على ما لديها من إمكانيات وذلك لتسهيل المناورة بالإمكانات في حالة وقوع كارثة، وتبادل التعاون في مجال المعدات وتسهيلات الإغاثة.
- ضم ممثلين لمؤسسات المجتمع المدني في عضوية اللجنة القومية لإدارة الأزمات.
- وضع إطار عمل لتنسيق الجهود مع مؤسسات المجتمع المدني في إدارة الكوارث (قبل وأثناء وبعد) وعلى دليل إجراءات موحد للجمعيات الأهلية.
- إعداد برنامج مشتركة لبناء القدرات لصالح مؤسسات المجتمع المدني، يتضمن التدريب العملي على إدارة الكوارث والأزمات وكذلك التدريب على تنفيذ خطة المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في مواجهة الكوارث والأزمات.
- تكليف مؤسسات للمجتمع المدني بتنفيذ بعض الأنشطة مثل التوعية الجماهيرية بأخطار الأزمات، إعداد كتيبات وأدلة إرشادية في مجال الأزمات.
- إشراك ممثلين من مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار في البلاد المنظمات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني في برامج التدريب والدورات التي ينظمها كل من الجانبين.

¹. making Algeria resilient achieving disaster risk reduction in the arabstate, op. cit, p6

² دور المجتمع المدني والجمعيات الأهلية في إدارة الأزمات والكوارث، مرجع سابق.

- إعداد قاعدة بيانات تشمل أماكن ومواقع وأسماء وعناوين وهواتف الجمعيات الأهلية العالمية في مجال الإغاثة وإدارة الأزمات والكوارث.
 - إضافة جزء خاص بالجمعيات الأهلية على الموقع الإلكتروني الخاص بقطاع إدارة الأزمات والكوارث الحكومي، وذلك لتوثيق التجارب والخبرات السابقة وكذلك تسجيل الدروس.
 - بحث إمكانية طلب دعم دولي للجمعيات الأهلية (إمكانيات، احتياجات...)
 - توقيع بروتوكول تعاون في مجال التخطيط لمواجهة الأزمات والكوارث بين الإتحاد العام لمؤسسات المجتمع المدني ومركز المعلومات ودع القرار في الحكومة .
- على هذا النحو، وضعت الدولة كل الآليات اللازمة لدعم هذه الآليات، السكان في نهجهم بما في ذلك خطط التمويل اللامركزية.
- في أعقاب الكوارث من المفروض أن يكون تدخل الأفراد والمجتمع المدني منظم وفق أسس عملية مدروسة وذلك تفاديا لأي تضاعف للأوضاع لأن الأمر ببساطة يتعلق بأرواح الناس.

المطلب الثاني

الهيئات العسكرية.

يعتبر الجيش في الكثير من الدول الدعامة الأساسية في أعمال الإغاثة والإسعاف والإنقاذ خاصة في حالات الكوارث وذلك راجع لمجموعة من الأسباب منها:

- القدرة على التعامل مع المواقف الصعبة: وهذا راجع إلى التكوين الذي يتلقاه أفراد الجيش وكذلك التدريب المستمر، والتطبيق على أرض الميدان.
- امتلاكه للإمكانيات الضرورية: تولى معظم الدول أهمية بالغة بمعدات الجيش، حيث أن الجيش في أي دولة يمتلك أحسن الوسائل وأكثرها فعالية وذلك نظرا للدور الحساس الذي يلعبه الجيش داخل الدولة؛ حيث نرى الجيش ومعداته في أي كارثة مثل شق الطرقات في العواصف الثلجية، والإنقاذ في حالات الفيضانات والكوارث، والتخيم وغيرها من المهام الضرورية في إدارة الأزمات والكوارث.
- العدد الكبير: يمثل الجيش شريحة معتبرة العدد، بالإضافة إلى امتلاكهم اللياقة البدنية اللازمة للتدخل في حالات الأزمات والكوارث.
- التنظيم والتنسيق المحكم بين مختلف الوحدات.

استخدام الجيش للمساعدة الإغاثية في حالات الكوارث سيكون جد مهم خاصة وأن الجيش هو المنظمة الوحيدة القادرة على توفير المعدات والاستجابة لعمليات الإغاثة في حالات الكوارث على الفور، ويؤدي هذا إلى مسألة هامة جدا، عن مدى اختلافها وتعاون الأطراف الفاعلة في المساعدة الإغاثية في حالات الكوارث هذه، ولا سيما فيما يتعلق بالحوار والتفاعل الأساسي بين العناصر المدنية والعسكرية الفاعلة في المجال الإنساني.¹

ففي الجزائر هناك العديد من الشروط المحددة لمساهمة وحدات الجيش الوطني الشعبي الجزائري في القيام بالمهام الخاصة بحماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في

¹ Thomas Achleitner, Georg Ebner, Günther Greindl , **International Disaster Relief Assistance What Role for the Military** , BLUE HELMET FORUM AUSTRIA 2011Vienna, National Defence Academy21st – 23rd September 2011, Published in Cooperation with the United Nations Information Service (UNIS), Vienna, 2011, P 5

الدستور، بحيث يمكن من دون المساس بأحكام المادتين 86 - 87 من الدستور اللجوء إلى وحدات الجيش الوطني الشعبي وتشكيلاته، بناء على قرار رئيس الحكومة بعد الإستشارة المسبقة للسلطات المدنية والعسكرية المختصة للاستجابة حسب القانون رقم 91- 23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية إلى المتطلبات التالية:

- حماية السكان ونجدتهم.
- الأمن الإقليمي.
- حفظ الأمن العمومي وصيانه وإعادته خارجا وإعادته خارجا عن نطاق السلطات والمصالح المختصة عادة.
- بسبب المخاطر الجسيمة أن توقعها التي يتعرض لها أمن الأشخاص والممتلكات.
- في حالة المساس المستمر بالحريات الجماعية أو الفردية.

يمكن تجنيد وحدات الجيش الوطني وتشكيلاته في الحالات التالية:

- 1- النكبات العمومية والكوارث الطبيعية أو الكوارث ذات الخطورة.
- 2- عندما يكون حفظ الأمن العمومي وصيانه وإعادته خارجا.

يجوز للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية الإستجداد بالقوة أن يطلب تدخل تشكيلات الدرج الوطني المتمركزة في تراب الولاية وذلك بموجب طلب رسمي كتابي يوضح فيه الدواعي والأهداف المقصودة، من ذلك وينبغي عليه بالتالي أن تشعر ذلك فورا وزير الدفاع الوطني ووزير الداخلية، ويجبر قائد الدرك الولاية الوالي عن جميع الحوادث التي تهم المن والنظام العمومي، وعلاوة ذلك يوجه بصفة دورية للوالي تقريرا عن الوضع في الولاية، وإذا طرأ حادث استثنائي يخبر به فورا الوالي الذي يقرر التدابير الواجب اتخاذها ويخبر حيناً وزير الداخلية بهذه التدابير، وهذا ما نصت عليه المادة 156 من قانون الولاية 1969.

إن الأزمات الناتجة عن حدوث الكوارث الطبيعية والأخطار الصناعية الكبرى والنزاعات الأهلية والمشكلات الاقتصادية، الاجتماعية المزمنة والمتكررة الحدوث تعزز من شراكة العسكريين والمدنيين بمختلف ما على المجتمع المدني ومنه تزايد أهمية مؤسسة العلاقة عسكري_مدني ليرتقي بها من مجرد علاقة طارئة مؤقتة طارئة فيها كثير من الحساسية البيئية إلى حالة شراكة مؤسسة

دائمة وعميقة، وبما أن الدولة الجزائرية كإقليم ذي خصائص طبيعية وبشرية وسياسية، ودولة وطنية حديثة النشأة فقد شهدت خلال العقود الخمسة الماضية من وجودها سلسلة أزمات ومخاطر كبرى منها، لم يكن من الممكن تجاوز مآسيها وتخفيف وطأتها على الجماعات المحلية المنكوبة من غير تدخل الجيش الوطني الشعبي إلى جانب الفاعلين المدنيين، كما حدث في تجربة زلزال الشلف (الأصنام)، وفيضانات العاصمة نوفمبر 2001، زلزال 2003 والانفجار الصناعي الكبير في مصنع تمييع الغاز في سكيكدة 2004، وفياضات واد ميزاب أكتوبر 2998، وحرائق الغابات في منطقة أرزيو 2014، تدخلًا إنسانيًا ولوجستيكيًا إنقاذيًا في كل الحالات، أثبت الحاجة الملحة لتدعيم البعد الشعبي للبحث الوطني الجزائري، كما برهنت تلك المحن الجماعية التي تجاوزت ثقل فائورتها من الخسائر البشرية والمادية، قدرات أي فاعل لوحده، برهنت على أهمية تدعيم العلاقة الاستراتيجية الإنسانية بين مؤسسة الجيش كفاعل عسكري وبقية الفاعلين شبه العسكريين من جهة وغيرهما من الفاعلين المدنيين عموميين وخواص محليًا ووطنياً¹.

حيث يضم هذا الجهاز الدائم خلية عملياتية يتم تفعيلها أثناء الكوارث لمتابعة التطورات و تنسيق كافة النشاطات وتدخلات الجيش الوطني الشعبي. كما يقوم مكتب التعبئة بإعداد مخططات التدخل يتم تحيينها وتعديلها كلما اقتضى الأمر ذلك. وفيما يخص حجم و طبيعة الوسائل المدرجة ضمن مخططات التدخل فإنها مرتبطة بشكل مباشر بدرجة الكارثة ونطاق الخطر وتأثيراته على الأشخاص والممتلكات والمحيط.²

وأفضل مثال على ذلك قيام الجيش الوطني الشعبي خلال تدخلاتها عبر كافة المناطق المتضررة، بمختلف النواحي العسكرية، بإجلاء عشرات العائلات وإيواء المواطنين على مستوى الوحدات العسكرية الذين كانوا في عزلة وتقديم وجبات غذائية وزويدهم بالوقود وفتح نقاط إسعاف طبيّة بعدة مناطق للتكفل الصحي بالمواطنين الذين هم في حاجة لذلك، وإمدادهم بالمؤن والأغذية ومرافقة مختلف فرق التدخل المعنية بتقديم خدماتها للمواطنين في المناطق الأكثر تضرراً لا سيما النائية منها، فيضانات باب الوادي بالعاصمة 2001، زلزال بومرداس 2003 والاضطرابات الجوية لشهر فيفري 20112 وغيرها الكثير، هي محطات مثرة في تاريخ الشعب

¹ قاسم حجاج، التدخل الإنساني للجيش الوطني الشعبي في مواجهة الكوارث الطبيعية" دراسة للشراكة عسكري- مدني خلال فيضان واد ميزاب 2008، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الرابع عشر، 2016، ص5.

² حرورية ريش، مرجع سابق.

الجزائري، سجل فيها الجيش الوطني الشعبي، حضوره القوي والمتميز مسخرا مختلف وسائله ومعداته وإطاراته خدمة لشعبه، وهو الأمر الذي أشاد به الرئيس الجزائري عبد العزيز بوتفليقة في خطاب شهر ماي 2003 عقب زلزال بومرداس بقوله "... ليس ضربا من التفضيل والمن، فإنني أسجل في هذا المضمار بكل فخر واعتزاز مدى الروح التضامنية والشعور العالي بالمسؤولية لجيشنا الشعبي الوطني الذي القى بكل ثقله لمواجهة هذه المؤسسة¹.

المطلب الثالث

منظمات القطاع الخاص.

تعتبر إدارة الأزمات من مسؤولية الجهات الحكومية تقليديا، إلا أنه مع بداية النصف الثاني من القرن العشرين بدأ اهتمام القطاع الخاص والمؤسسات المدنية بها، لما تخلفه الكوارث الطبيعية والتقنية من تأثير علة ديمومة عمل هذه المؤسسات سواء كانت أهدافا ربحية أو حفاظا على تقديم الخدمات للمجتمع، ومع بداية القرن الحادي والعشرين أصبحت إدارة الأزمات برنامجا متكاملًا يشمل القطاعين الحكومي والخاص إضافة إلى المؤسسات المدنية. يوجد العديد من العوامل التي ساهمت في زيادة الاهتمام بعلم إدارة الأزمات منها إدراك الجميع أن الكوارث سواء كانت طبيعية أو تقنية لا تفرق بين غني وفقير، قوي وضعيف ولها تأثير عام على جميع المؤسسات الحكومية والخاصة وكذلك الأفراد، والعامل الآخر هو مبدأ هو مبدأ المحاسبة للمقصر فلم يعد بالإمكان احتمال حدوث خسائر مادية وبشرية للأفراد والمؤسسات بسبب أخطاء كان من الممكن تجنبها والتخطيط لمواجهةها وتجدر الإشارة إلى أن هناك اعتقادا سائدا بأن المحاسبة والمسؤولية عن الكوارث التقنية أكثر الكوارث الطبيعية، حيث يعتبر البعض أن الكوارث الطبيعية أقوى من الإنسان ولذلك لا يمكن عمل الكثير للتقليل من آثارها، أما الكوارث التقنية فهي بسبب أخطاء قد تكون مقصودة أو غير مقصودة ولكنها تحدث بسبب ما ومن الممكن محاسبة هذا المسبب سواء كان مؤسسات أو أشخاص².

وبهذا أصبح القطاع الخاص شريكا فعالا في مختلف النشاطات الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية... وذلك لكونه فاعل رئيسي جنبا إلى جنب مع الحكومة، خاصة في السنوات الأخيرة، حيث أثبت فعاليته في كل المجالات بما في ذلك حقل إدارة الأزمات والكوارث.

¹ الجيش الوطني الشعبي بتدخل لفك العزلة ومساعدة المواطنين، مجلة الجيش، العدد 583 فيفري 2012، ص12.

² نائل محمد المومني، مرجع سابق، ص22.

تتطلب إدارة مخاطر الكارثة جهوداً رأسمالية وإدارية كبيرة. وتعتبر الشراكات بين القطاعين العام والخاص حاسمة لنجاح إدارة هذه الأحداث. ويملك القطاع العام السلطة القانونية لتنظيم ووضع أطر استجابة للأحداث الكارثية" أنشطة الوقاية والمكافحة"، ولدى القطاع الخاص الموارد المالية اللازمة لاستيعاب الأثر المالي.¹

الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي رباطات مشتركة طوعية تتشكل لمعالجة أهداف مشتركة من خلال اتخاذ إجراءات متضافرة، وهي قد تشمل منظمات عامة مثل الوكالات الحكومية، والمؤسسات المهنية أو الأكاديمية والرباطات الصناعية، والمؤسسات الخاصة ونظراً لأن التهديدات التي تسببها الأخطار الطبيعية تؤثر في كل من المصالح العامة والخاصة على السواء، يمكن للشراكات بين القطاعين الخاص والعام أن توفر لتجميع الموارد ذو الخبرات والعمل بصورة مشتركة من أجل الحد من الأخطار والخسائر المحتملة، وبذلك يمكنها تحسين قدرة المجتمعات المحلية على التصدي للأخطار.²

ينبغي للقطاعين العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني وكذلك الأوساط الأكاديمية والمؤسسات العلمية والبحثية العمل معاً على نحو أوثق وإيجاد فرص التعاون وينبغي لمؤسسات الأعمال أن تدمج مخاطر الكوارث ضمن ممارساتها الإدارية.³

¹ Manuel F. Almenara , ROLES FOR PUBLIC AND PRIVATE SECTOR IN RISK SHARING, POOLING & TRANSFER , Latin America & Caribbean Group Tuesday, 11 October , 2011, P5

² التأهب للكوارث تحقيقاً للاستجابة الفعالة، مجموعة الإرشادات والمؤشرات لتنفيذ الأولوية الخامسة في إطار عمل هيوغو، إطار عمل هيوغو 2005-2015 بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث، مرجع سابق، ص8.

³ Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030, 1st edition, united nations, 2015, p10.

خلاصة الفصل:

التخطيط في إدارة الأزمات والكوارث عنصر استراتيجي بالغ الأهمية دونه لا يمكن تحقيق أهداف إدارة الأزمات والكوارث بفاعلية وكفاءة التي تتركز أساسا على التنبؤ والوقاية خاصة إذا ما ركزنا على عنصر الزمن، فمعظم الأزمات والكوارث تحتاج إلى وقت طويل لمعالجتها وحتى الوقاية منها، المختصون في مجال الأزمات والكوارث يركزون كثيرا على عنصر الوقت باعتباره العنصر الحاسم في إدارة الأزمات والكوارث، في حين اثبتت الدراسات أن بعض الأزمات والكوارث قرونا من الزمن ولم يتم التعافي منها نهائيا لحد الساعة خاصة الأزمات والكوارث ذات الطابع الطبيعي والبيئي.

هذا ما جعل كافة الدول بما فيها الجزائر تولي أهمية كبيرة لعنصر التخطيط في عملية إدارة الأزمات والكوارث، حيث وضعت منظومة متكاملة من الخطط على كافة المستويات الوطنية والمحلية كون هذه الأخيرة أثبتت أهمية الدور الذي تقوم به في إدارة الأزمات والكوارث خاصة وأن كافة الدول توجهت نحو الاعتماد على الهيئات المحلية، فالجزائر تعتبر الجماعات المحلية الهياكل القاعدية اللامركزية المسؤولة عن إدارة الأزمات والكوارث على مستوى إقليمها الجغرافي، وقد خصصت كافة التدابير اللازمة لذلك من تشريعات ومؤسسات وهياكل.

إلا أن الأمر يحتاج اهتمام أكثر وإعادة النظر خاصة في الأدوار والصلاحيات المناطة بالجهاز البلدي في إدارة الأزمات والكوارث كونه الجهاز الأقرب للمواطن والأدري باحتياجات الأفراد وخصوصية المنطقة وخبائها.

الفصل الرابع

واقع وتحديات الجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.

مرت على الجزائر أزمات وكوارث كانت في بعض المرات طفيفة بسيطة وفي مرات أخرى كانت عنيفة معقدة خلفت أثار وخسائر كبيرة، وهو الأمر الذي عاشته الجزائر في كارثة زلزال بومرداس 21 ماي 2003 بولاية بومرداس في منطقة التنية بالذات، هذه الكارثة التي أرهبت المواطن وصانع القرار على حد سواء، نتيجة لعنف الكارثة وسرعة انتشارها وفجائية وقوعها، فقد خلفت هذه الكارثة ما يقارب 2287 ضحية وآلاف الجرحى والمتشردين، دون أن ننسى حجم الخسائر المادية التي خلفتها كارثة بومرداس.

زلزال بومرداس 21 ماي 2003 وبالتحديد على الساعة السابعة و44 دقيقة مساء ضربت هزة أرضية عنيفة بولاية بومرداس بليغة 6,8 على سلم ريختر، وكان مركز الهزة 7 كلم شمال بلدية زموري مخلفة خسائر فادحة إذ تسببت في وفاة أزيد 2287 شخص وجرح 11452 ضف إلى ذلك الخسائر المادية الفادحة وإعلان 32 بلدية المتواجدة على مستوى الولاية مناطق منكوبة الخسائر الناتجة عن حدوث الزلزال تضرر أكثر من 95243 بدرجات متفاوتة.¹

حيث ورغم الإمكانيات التي تملكها الجزائر إلا أنها لم تستطع مواجهة الكارثة والسيطرة عليها محليا، إلا بعد تدخل الجهات الرسمية المركزية والهيئات العسكرية ومنظمات المجتمع المدني بالإضافة إلى الأفراد بكل فئاتهم، فقد كانت الكارثة فوق قدرة الإمكانيات الوطنية والمحلية وذلك راجع إلى عدم تأهب الجزائر للتأهب اللازم "الفني، التقني، التدريبي..." لمواجهة الكوارث الكبرى، حيث أتت كارثة بومرداس لتأكد نقص الجاهزية اللازمة للدولة الجزائرية لتصدي ومواجهة الأزمات والكوارث الشديدة رغم ما عاشته الجزائر من كوارث سابقة مثل كارثة الأصنام "الشلف"، كارثة باب الواد...

تعتبر تجربة الجزائر في إدارة كارثة زلزال بومرداس نقطة سوداء في مجال إدارة المخاطر ونقطة تحول في نظرة الجزائر لحقل إدارة الأزمات والكوارث، فبعد زلزال بومرداس تفتنت الجزائر

¹جمال بوربيح، الكوارث الطبيعية والتضامن الاجتماعي (زلزال بومرداس 21 مايو 2003 بومرداس) مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علم اجتماع البيئة، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009، ص127.

للعديد من النقائص المسجلة في هذه التجربة من الاستعداد، الإمكانيات، التشريعات، التدريب... حيث بعد عام 2003، انتهجت الجزائر نهج أكثر جدية في إدارة الكوارث، الأمر الذي نلاحظه على المستوى التشريعي الذي عرف العديد من القوانين والتشريعات أهمها قانون رقم 04-20 مؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

فقد كان لاتساع الدولة الجزائرية وتنوع مناخها وكذا توزيعها السكاني الأثر السلبي من حيث كثرة المخاطر وتنوعها، فالجزائر تعد نتيجة لما سبق ذكره مسرحا للعديد من الكوارث المتنوعة الطبيعية الإنسانية..كلفتها ذلك جهودا مضاعفة في مجال إدارة الأزمات حيث تختلف الأزمات والكوارث المحتملة في الصحراء في الجنوب عن الأزمات والكوارث في المناطق الصناعية...ويتالي تختلف معايير وأساليب ومخططات إدارة الأزمات والكوارث حسب نوعية الأزمة والكارثة وحجمها وموقعها.

تاريخيا ركز جزء كبير من الرؤية العلمية والتكنولوجية للحد من مخاطر الكوارث على التقليل من الخطر الزلزالي ومؤخرا مخاطر الفيضانات والسبب في ذلك بديهي وهو أن الجزائر تعرضت لزلزال كبرى وعدد من الفيضانات مع تضرر عدد كبير من الناس وخسائر تقدر بمليارات الدولارات، فبعد الاستقلال استمرت الجزائر مجموعة كبيرة من القدرات والتكنولوجيا والمصادر من أجل تنمية القدرة على مجابهة الزلازل، ومن بين أو تدابير الحد من مخاطر الكوارث التي اتخذتها الجزائر وضع القواعد المضادة للزلازل بالنسبة إلى البناءات الجديدة، ومؤخرا اهتم قانون 2004 بشأن الوقاية من المخاطر الكبرى وإدارة الكوارث بإعداد خطط مفصلة لمجموعة واسعة من الأخطار، ولكل نوع منها ينص هذا القانون على نوع المعطيات التي ينبغي جمعها وتحليلها بغية تزويد السياسات واتخاذ القرار على كافة الأصعدة¹.

ورغم التشريعات التي استحدثتها الدولة الجزائرية، وعلى الرغم من النقاط المسجلة في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر، إلا أن الكوارث والأزمات التي تلت كارثتي فيضانات باب الواد وزلزال بومرداس سجلت قصور ملاحظ في مجال إدارة الأزمات والكوارث سواء تعلق الأمر بالمستوى المحلي أو المستوى الوطني ، وهو الأمر الذي أثبتته إدارة كارثة فيضانات غرداية 1 أكتوبر 2008.

¹ making Algeria resilient achieving disaster risk reduction in the arabstate, op. cit, p7.

المبحث الأول

دور الجماعات المحلية في إدارة كارثة فيضانات غرداية 2008.

أضحت الفيضانات في الجزائر مشكلة حقيقية، تثقل كاهل الحكومة ما دعا إلى ضرورة إيجاد حلول وعلاج لهذه الكوارث التي أثقلت ميزانية الدولة، فالكوارث التي مرت على الجزائر خلفت خسائر ثقيلة على كافة المستويات، وكل كارثة عاشتها الجزائر تعتبر تجربة خاصة تعاملت معها السلطات المركزية والمحلية بطرق مختلفة وبكل الوسائل المتاحة، وفق التشريعات والقوانين الموضوعة من طرف الدولة الجزائرية.

وهو ما حاولنا التطرق إليه وتوضيحه في مختلف المطالب المكونة لهذا المبحث.

المطلب الأول

كوارث الفيضانات في الجزائر.

عرفت الجزائر الكثير من الكوارث التي كانت في الغالب مدمرة، خسائرها ثقيلة على كافة الجوانب الإنسانية والمادية، أثرت كثيرا على مسار التنمية في المنطقة المعرضة للخطر خاصة إذا تحدثنا على كوارث الفيضانات التي بات وقوعها أمر مرر كثير الحدوث، والجزائر من بين الدول الأكثر عرضة لكوارث الفيضانات في مختلف ولاياتها، وفي دراستنا أخذنا ولاية غرداية كنموذج لدراسة نتيجة لكثرة الفيضانات الناجمة عن كثرة الأودية وطرق تسييرها بها من جهة ، ومن جهة أخرى التعرف على كيفية إدارة كوارث الفيضانات على المستوى المحلي بها.

ويمكن تلخيص جملة الفيضانات التي عرفت الجزائر في الجدول التالي:

أكد رئيس نادي المخاطر الكبرى عبد الكريم شلغوم أن الجزائر صنفت من أكثر الدول عرضة للمخاطر لأنها معنية مباشرة بـ 11 خطرا من الأخطار الـ 14 التي صنفتها هيئة الأمم المتحدة على أنها مخاطر كبرى ، لكن رغم ذلك كما يقول شلغوم لا تملك الحكومة سياسة لتسيير تلك المخاطر في حال حدوث أي كارثة، سواء كانت طبيعية أو صناعية، عكس دول المنطقة الأخرى، ففي الوقت الذي

وضعت فيه الحكومة البريطانية على سبيل المثال لا الحصر قضيتي الإرهاب والكوارث الطبيعية في درجة واحدة من الخطورة التي تهدد أمنها الوطني، فإن الجزائر لا تزال تستخف بتلك المخاطر¹.

تعد الفيضانات أكثر المخاطر المتكررة في المنطقة العربية، قد تضاعف ثلاث مرات من 1970-79 إلى 2000-2009، وفي عام 2008 بلغت الفيضانات في محافظتي حزموت والمهرة وحدها 1.6 مليار دولار أمريكي أي ما يعادل 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للجمهورية اليمنية. والزلازل هي ثاني أكثر الكوارث انتشارا في المنطقة، مع ما يترتب على ذلك من آثار خطيرة على الأرواح وسبل العيش، وتسببت حالات الجفاف بشكل متكرر في المنطقة إلى نقص كبير في المياه، وخسائر اقتصادية وعواقب اجتماعية سلبية، وفي الفترة ما بين عامي 2008 و2011، تسبب الجفاف في جيبوتي في انكماش اقتصادي سنوي يبلغ نحو 3.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ومن بين سلسلة الفيضانات التي وقعت في جدة خلال الفترة 2009-2011، تسببت فيضانات عام 2009 في عواقب وخيمة بسبب الخسائر التي بلغت حوالي 1.36 مليار دولار أمريكي، وعلى الرغم من اختلاف مستويات التنمية بين عامي 1980 و 2010 كان 81 في المائة من الأحداث الكارثية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يتركز في 6 بلدان فقط هي: الجزائر، وجيبوتي، وجمهورية مصر العربية، وجمهورية إيران الإسلامية، والمغرب، واليمن².

كما تؤكد الدراسات المتخصصة في بلادنا بأن الجزائر باتت عرضة للفيضانات أكثر من الزلازل وتم على ضوء المعطيات التحليلية لهذه الظاهرة الطبيعية انطلاقا من الفيضانات المسجلة منذ مطلع السبعينات والتي مست مختلف ولايات الوطن منذ حدوث فيضان عزازقة بولاية تيزي وزو سنة 1971

¹ حميد زعاطشي، الجزائر ضمن أضعف دول المتوسط في تسيير الكوارث الطبيعية في لقاء نظم بلندن وحضره خبراء دوليون، نشر في الخبر يوم 22-10-2010، مقال متاح على الموقع التالي:

https://www.djazairiss.com/elkhabar/233002. تاريخ التصفح: 11-10-2017، الساعة 30:90.

² Natural Disasters in the Middle East and North Africa, op.cit, p1.

إلى غاية تاريخ حدوث فيضانات باب الوادي في 2001 تم الإقرار بتميز هذه الفيضانات بالقوة والفجائية وهو ما يعني ضرورة التعامل مع الوضع بشكل حذر لتخفيف الخسائر¹.

وعلى مدى السنوات الثلاثين الماضية (1981-2011) كانت الفيضانات هي أكثر الكوارث المتكررة المسجلة، مع ما لا يقل عن 300 حدث (53 في المائة من العدد الإجمالي للكوارث)، مما يدل على وجود حاجة قوية لأنظمة الإنذار المبكر. وتشكل الزلازل 24 في المائة من المجموع، و21 في المائة، والعواصف والجفاف تمثل حوالي 10 في المائة، غير أن انخفاض نسبة الجفاف يعزى إلى محدودية توافر البيانات، وتعزى هذه الزيادة في الكوارث أساسا إلى زيادة التعرض والضعف في جميع أنحاء المنطقة، يخلص تقرير التقييم العالمي لعام 2011 بشأن الحد من مخاطر الكوارث إلى أنه على الرغم من انخفاض مخاطر وفيات الفيضانات العالمية منذ عام 2000، وازدياد الفيضانات أيضا في المدن في جميع أنحاء المنطقة وتضاعف عدد الأشخاص المتضررين أو الذين قتلوا خلال السنوات العشر الماضية، وتعزى هذه الزيادات إلى حد كبير إلى إنشاء أسطح خرسانية جديدة لا يمكن أن تمتص المياه، وعدم كفاية نظم الصرف في المدن، وزيادة الاستيطان في المناطق المنخفضة، ومن الأمثلة الصارخة على ذلك الفيضانات الفاشلة لباب الوادي في العاصمة الجزائرية، والتي خلفت أكثر من 900 إصابة في عام 2001².

حيث كشفت فيضانات باب الواد 10 نوفمبر 2001 الكثير من النقائص التي تعتبر نقطة سوداء في تجربة الجزائر في إدارة الأزمات والكوارث، وكذلك عدم قدرة وفعالية المسيرين في التعامل مع المواقف الطارئة والتحصير للمخاطر.

في حين الإنسان يبقى المتسبب الأول والأخير في ما ينتج عن هذه الكوارث وحسب تقديرات المختصين فإنه تم التأكيد على تميز هذه الفيضانات في الجزائر بالقوة والتلقائية بالإضافة الفجائية بعد فترة جفاف محتمل الوقوع وهو ما يستدعي إيجاد الحلول الكفيلة التي من شأنها التقليل من المخاطر

¹ ن هدى، تقرير لوزارة الداخلية يدق ناقوس الخطر، 96 ألف بناية مهددة بالفيضانات عبر الوطن، نشر في المساء يوم 21 - 11 - 2008، مقال متاح على الموقع التالي:

<https://www.djazairiss.com/elmassa/14440>. تاريخ التصفح: 9-9-2017، الساعة: 7:45.

² Natural Disasters in the Middle East and North Africa, op.cit, p5.

وتمكن مختلف المصالح من تسيير هذه الأخيرة خاصة أن آخر تقرير إحصائي صادر عن مصالح وزارة الداخلية يكشف عن وجود أكثر من 96 ألف بناية في المناطق المهدة بالفيضانات على المستوى الوطني¹.

ونتيجة لما تعرضت له الجزائر من كوارث فيضانية خلفت خسائر مادية بالملايير وكذلك خسائر بشرية بالآلاف، بالإضافة إلى الخسائر المسجلة في البنية التحتية والمنشآت المعمارية، ما دفع الجزائر تخصيص هامش قانوني وتنظيمي وذلك من أجل ضبط التعامل معها وتنظيم الجهود وتنسيق الأعمال فيما يخص إدارة كارثة الفيضانات وفق قوانين ولوائح تنظيمية واضحة، فبموجب نص المادة 24 القانون رقم 04-20 يجب أن يشتمل المخطط العام للوقاية من الفيضانات ما يأتي:

- خريطة وطنية لقابلية الفيضان توضح مجموع المناطق القابلة للتعرض للفيضان، بما في ذلك مجاري الأودية والمساحات الواقعة أسفل السدود والمهددة بهذه الصفة، في حالة انهيار السد.
- الارتفاع المرجعي لكل منطقة مصرح بقابليتها للتعرض للفيضان، حيث تثقل المساحات المعنية ما دون ذلك بارتفاع عدم إقامة البناء عليها.
- مستويات وشروط وكيفيات وإجراءات إطلاق الإنذارات المبكرة والإنذارات عند وقوع كل خطر من هذه الأخطار، وكذا وقف هذه الإنذارات.

كما تنص المادة 25 من نفس القانون السالف الذكر انه دون الإخلال بالأحكام التشريعية المعمول بها، وفي المناطق المصرح بقابليتها للتعرض للفيضان بموجب المخطط العام للوقاية من الفيضانات والواقعة فوق مستوى الارتفاع المرجعي، يجب أن توضح رخص شغل الأراضي أو التخصيص أو البناء، تحت طائلة البطالان، مجموع الأشغال وأعمال التهيئة والقنوات أو أشغال التصحيح الوجهة للتقليل من خطر المياه على سلامة الأشخاص والممتلكات.

كما قامت الدولة الجزائرية بوضع مرسوم تنفيذي رقم 09-399 الذي يحدد آليات توقع الفيضانات، هذا المرسوم الذي وضع نظام للوقاية من أخطار الفيضانات، من خلال إخضاع كل حواجز المياه السطحية التي تدخل في مجال تطبيق هذا المرسوم إلى دراسة تبين ما يلي:

¹ أن هدى ، تقرير لوزارة الداخلية يدق ناقوس الخطر، 96 ألف بناية مهددة بالفيضانات عبر الوطن، مرجع سابق.

- مخطط لتحديد مواقع المناطق المعرضة للفيضانات.
- برنامج أشغال تهيئة وصيانة مجرى الوادي في أسفل حاجز المياه السطحية، وذلك بغرض ضمان قدرة تصريف المياه.
- نموذج صوري لتمدد موجة الفيضانات في أسفل حاجز المياه السطحية في حالة التصدع.
- كما تضمن المرسوم السابق الذكر 09-399 نظام توقع الفيضانات على الخصوص ما يأتي:
- تجهيزات قياس التساقط (مقياس مستوى الأمطار ومقياس تسجيل تغيرات مستوى الأمطار).
- تجهيزات قياس النقل النوعي للوسائل (مقياس مستوى البحيرات رسم بياني لمستوى البحيرات).
- تجهيزات الإرسال الصوري لاسلكيا (بصيغة راديو أو نظام عام للجوال).
- وسائل معالجة وتسيير المعطيات الهيدرولوجية (أجهزة إعلام ألي وبرامج إعلامية).
- نموذج توقع.

يجب أن يسمح نظام توقع الفيضانات على أساس الحقائق الهيدرولوجية والجيولوجية، بتحديد قيم المستويات المرجع الموافقة لخطر الفيضان.

- تضمن الإدارة المكلفة بالموارد المائية وضع نظام توقع الفيضانات.
- تحدد قائمة وتوتر المعلومات بقرار مشترك بين الوزراء المكلفين بالجماعات المحلية والنقل والموارد المائية.

وهذا من أجل بلوغ الرشادة الإدارية في التعامل مع خطر الفيضانات هذا الخطر الذي وضع الجزائر تحت النكبة مرات عديدة نذكر منها فيضان باب الوادي بالجزائر العاصمة 10 نوفمبر 2001 هذه الكارثة التي بقيت راسخة في أذهان الجزائريين لحد الساعة، وكذلك نذكر فيضان تيزي وزو وغرداية والبيض... وغيرها ممن الكوارث الفيضانية التي ضربت الجزائر وكبدتها خسائر مادية بالمليارات وخسائر بشرية بالمئات والآلاف ومحاولة تجنب الدولة والسكان كارثة أخرى ممكن أن تكون أعظم.

بطاقة تقنية عن ولاية غرداية:

تعتبر ولاية غرداية من أهم الولايات الموجودة في الجنوب الجزائري، تقع مدينة غرداية بعد مدينتي العطف ومليكة، حيث أسسها الإباضيون في القرن الحادي عشر ميلادي وتبعد عن العاصمة الجزائرية 600 كلم جنوبا، ولقد أدرجت بلدية غرداية ضمن المعالم التاريخية العالمية من جانب منظمة اليونسكو 1982¹.

تقع ولاية غرداية شمالي صحراء الجزائر، ومقر الولاية مدينة غرداية تبعد ب600 كلم جنوب العاصمة الجزائر، مساحتها الإجمالية تقدر ب 86105، امتدادها من الشمال إلى الجنوب ب 450 كلم، ومن الشرق إلى الغرب ب 200 إلى 250 كلم ترتفع عن مستوى سطح البحر ب 486م، نجد ولاية الجلفة وولاية الأغواط شمالا، ولاية البيض وولاية أدرار غربا وولاية ورقلة شرقا، وولاية تمنراست جنوبا، تبعد مدينة غرداية ب 200 كلم عن عاصمة ولاية الأغواط، 200 كلم عن عاصمة ولاية ورقلة، 8840 كلم عن عاصمة ولاية أدرار و1400 كلم عن عاصمة ولاية تمنراست ويعبرها الطريق الوطني رقم 1 الرابط من العاصمة الجزائرية بالجنوب الجزائري².

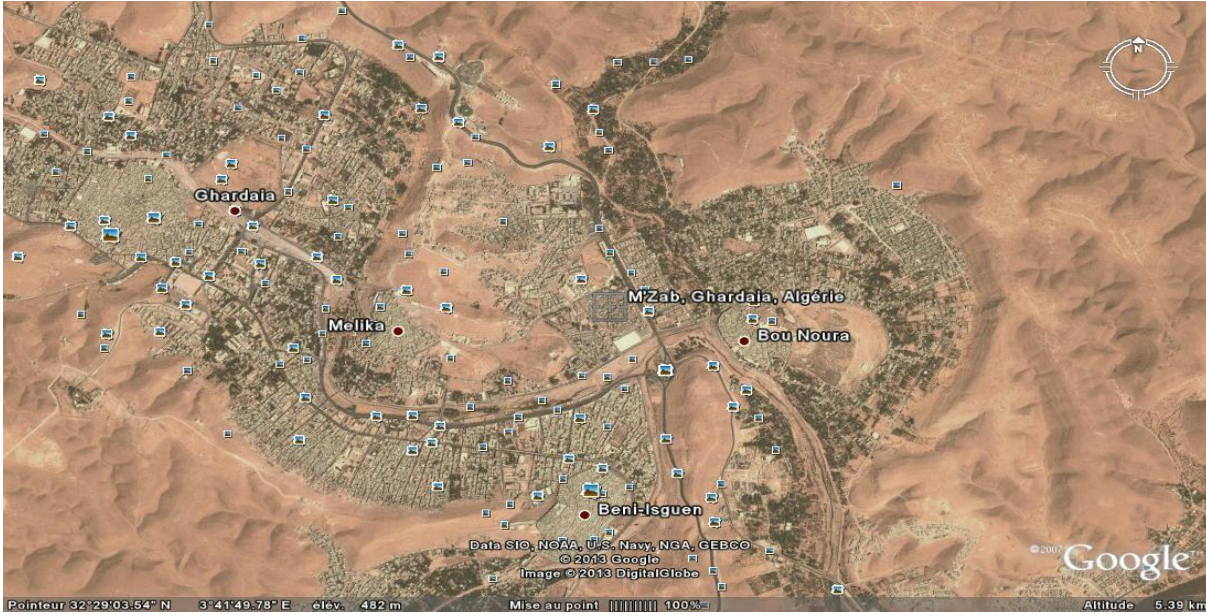
تسمى غرداية باللهجة المزابية

خريطة رقم 1: الموقع الجغرافي لولاية غرداية

¹صبطي عبيدة، دور وسائل الإعلام والاتصال في تنمية السياحة الصحراوية في الجزائر، مجلة علوم الإنسان والمجتمع، العدد 1 مارس 2012، ص178.

² موقع الأنترنت: <http://abdenour-hadji.blogspot.com/2012/10/blog-post.html>. تاريخ التصفح 22

سبتمبر 2017، الساعة: 12:34

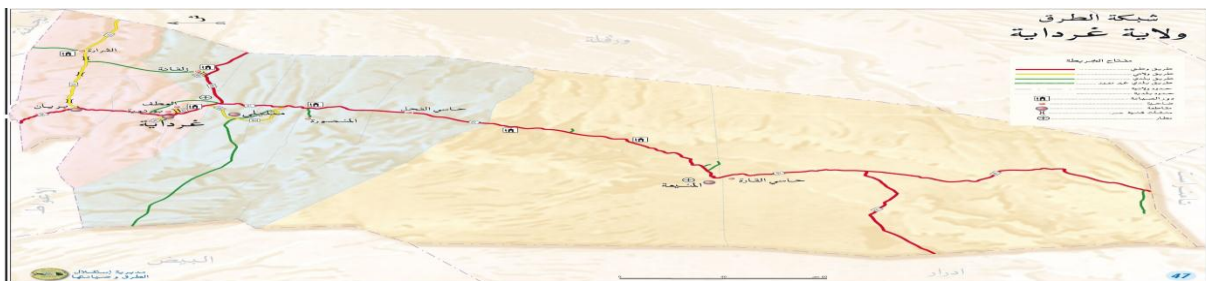


المصدر : google EARTH

توضح هذه الخريطة الموقع الجغرافي لولاية غرداية، كما تبين أهم دوائر وبلديات ولاية غرداية و النسيج العمراني للولاية، حيث نلاحظ من خلال هذه الخريطة تركز سكان مختلف بلديات غرداية على ضفاف السدود المائية، وذلك راجع إلى أسباب تاريخية حضارية وأسباب طبيعية.

يبلغ عدد سكان ولاية غرداية ما يعادل 363598 ساكن، وتقدر الكثافة السكانية بـ 4,07 كلم² الطرق الوطنية (751 كلم)، مسارات الولاية (214 كلم)، مسارات البلديات (210 كلم)¹.

توضح الخريطة التالية مسالك وطرق ولاية غرداية:



¹ www.andi.dz، تاريخ التصفح 26 سبتمبر 2017، الساعة 11:33 ليلا.

المرجع: <http://www.mtp.gov.dz>

تبين هذه الخريطة أهم المسالك وطرق ولاية غرداية والمقاطع الأساسية بين البلديات والدوائر، بالإضافة إلى أننا نلاحظ توازي شبكة الطرقات مع امتداد وادي ميزاب.

تنقسم ولاية إلى 13 بلدية و9 دائرة كما يلي:

الجدول رقم 04: بلديات ودوائر غرداية

الدائرة	البلدية
غرداية	غرداية
المنيعة	المنيعة(حاسي القارة)
متليلي	متليلي سبساب
بريان	بريان
المنصورة	المنصورة، حاسي لفحل
زلفانة	زلفانة
ضاية بن ضحوة	ضاية بن ضحوة
بنورة	بنورة، العفوف

المصدر: من إعداد الطالبة بالاعتماد على بيانات وزارة الداخلية ومديرية الحماية المدنية

لولاية غرداية.

بالإضافة إلى أن ولاية غرداية تشتهر باحتوائها على مجموعة من المنشآت التقليدية من بينها أكثر من 120 بئر تعتبر بمثابة آبار تخزين المياه حفرت من قبل السكان الأوائل لسهل وادي ميزاب بغرض ضمان تموين الطبقة السطحية والمحافظة على هذه المادة الحيوية في هذه المنطقة ذات الطبيعة المناخية القاسية، كما اعتمد الأوائل بسهل وادي ميزاب نظاما خاصا للمحافظة على مياه

الأمطار والأودية وتوزيعها بشكل عادل على كافة القاطنين في واحات المنطقة بما يسمح لهم بضمان موارد مائية موجهة إمّا للشرب أو سقي مزارعهم¹.

كما أنه تمت تسوية الوادي في القرن الحادي عشر وهو متحف حقيقي في الهواء الطلق في وسط الصحراء. وبسبب مناخها القاحل، تشكل احتياطيّات المياه الجوفية الأساس الرئيسي لتشكيل الواحات. ويتم تحديد موقع الأرض من خلال الجمع بين ثلاثة عوامل: مستوى المياه الجوفية، والطرق التي يتم بها سحب المياه، ووجود الأراضي الغرينية القابلة للزراعة. في عام 1306، تم تصميم نظام هيدروليكي معقد جدا لاستغلال الفيضانات لأغراض الري، وإعادة شحن طبقة المياه الجوفية وتقليل قوة الفيضانات، غير أن الفيضانات التي غمرت الوادي في أكتوبر 2008 تسببت في أضرار واسعة النطاق لهذا النظام وبلدة غرداية، واليوم من الضروري تولي إدارة مياه العواصف في وادي ميزاب، وتوفير شبكات الصرف الصحي المستدامة طرقا جديدة للاستجابة للمشكلة².

جميع التضاريس التي يندرج فيها هاذ الوادي هي عبارة عن هضبة صخرية " حمادة"، ويتميز المنظر الطبيعي بمساحة صخرية شاسعة متكونة من صخور عارية ذات لون بني وأسود وقد تأثرت هذه الهضبة بعوامل التعرية والتآكل في بداية الحقبة الرابعة، حيث قسمت إلى تلال ذات قمم مسطحة مشكلة بذلك شعابا ووديانا ويسمى المجموع بالشبكة بسبب تشكيل الوديان وتشابكها، ويقطع وادي ميزاب هذه الشبكة من الشمال العربي إلى الجنوب الشرقي في 38000 كلم²، يبلغ ارتفاع وادي ميزاب من مستوى سطح البحر بمنطقة غرداية حوالي 500متر، وفي قمته الصخرية أقيمت القصور الخمسة وتحيط بها التلال العارية³.

¹ وقد من وزارة الثقافة يتفقد وضعية التراث المادي بالمناطق المتضررة بغرداية، المساء يوم 15 - 10، 2008، مقال متاح على الموقع التالي: <https://www.djazairress.com/elmassa/12861>

² Benmamar S, Poulard C, **Du système hydraulique ancestral des M'zab aux techniques alternatives pour la gestion des inondations From the hydraulic system of ancestral M'Zab to Sustainable Urban Drainage Systems for the management of floods**, NOVATECH, 2016.

³ ديوان حماية وادي ميزاب وترقيته، تاريخ التصفح: 22 سبتمبر 2017.

الخريطة رقم 3: موقع وادي ميزاب ومختلف روافده.



المصدر: google EARTH

تبين الخريطة المسلك الأساسي لوادي ميزاب وامتداده عبر مختلف مناطق الولاية، كما توضح لنا تفرعات واد ميزاب وروافده.

بالإضافة إلى وادي ميزاب تحتوي ولاية غرداية على العديد من الأودية نذكر منها:

- وادي لعديرة ويعد أهم الأودية لكثرة شعابه التي تصل منبعها إلى أقاليم حاسي الرمل.
- وادي لبيض وينبع مجراه من نواحي البيض على مساحة تصل إلى 500 كلم.
- وادي اريدان وينبع من الشعاب الغربية لواحة الضاية بن ضحوة.
- أودية التوزوز أخلخال وبلغنم تتبع من الشعاب الجنوبية الغربية لغرداية.
- وادي أنتيسا، وينبع من الشعاب الجنوبية الغربية ويسقي واحات بني يزقن.
- وادي أزويل، وينبع من الشعاب الشمالية الشرقية ويسقي واحات بنورة.
- وادي لايت مزاء، وينبع من الشعاب الشمالية الشرقية ويسقي واحات العطف.

المخاطر المحتملة الحدوث في ولاية غرداية:

يواجه التعمير وتنمية واستقرار المدن الواحية في منطقة غرداية مجموعة من المشكلات الطبيعية والإشكاليات العلمية المتعلقة بالتكيف الإيجابي مع تعدد مصادر المخاطر الكبرى، وتشير الدراسات المقارنة عن المخاطر الكبرى في الجزائر أن ولاية غرداية تعد من بين التسع ولايات ذات الخطر الكبير من صنف مرتفع جدا من حيث خريطة الفيضانات الوطنية تبدو غرداية صنف الولايات

الأربعة عشر ذات الخطر من صنف كبير إلا ضمن الولايات العشر الأولى ذات الخطر من صنف كبير جدا، فمن المخاطر الكبرى التي تواجه أقاليم ولايات الصحراء عموميا إقليم ولاية غرداية تحديدا:

المخاطر الطبيعية: ومنها الحث الريحي، الفيضانات الدورية في سهل ميزان خاصة، التصحر، وزحف وتراكم الرمال في مدن وقرى حاسي لفحل والمصورة والمنيعه وحاسي القارة، ما يهدد الحياة الحيوانية والنباتية والبشرية على السواء.

المخاطر الاقتصادية الصناعية والفلاحية والسياحية: ومنها تلويث الهواء والمياه الباطنية والمناظر الطبيعية، بفعل أنشطة التصنيع المختلفة (المناطق الصناعية والنشاط الصناعي والتجاري في المدن المختلفة خاصة غرداية، بنورة، القرارة، المنيعه، متليلي، بريان، نتيجة ملوثات الجبس، النسيج، مخاطر الانفجار الناتجة عن أنشطة الاستكشاف والاستغلال والنقل للمحروقات، الاستغلال المفرط للمكونات الطبيعية والصخرية في مناطق العرق.

المخاطر الحضرية: ومنها مخاطر التكدس والكثافة البشرية والتعميرية غير الفوضوية في المدن الواحاتية الهشة، مشكلات الصرف الصحي، خاطر تلوث مياه الطبقات الجوفية، مخاطر الأمراض المعدية المنتقلة عن ريق الحشرات والمياه الحيوانات، مخاطر النفايات المنزلية غير المعالجة بيئيا، التلوث الصوتي في المراكز الحضرية¹.

مشكلة وإشكالية الفيضانات في منطقة سهل ميزاب يعد أحد أهم العوائق أمام تراكم تنموي عقلائي مستدام، حيث تواجه المنطقة منذ عقود تحدي الاستدامة بفعل تنامي المخاطر المذكورة قبل، والتي تتحول في حالة مخاطر الفيضانات إلى حالة اجتماعية بيئية أمنية دراماتيكية بأتم معنى الكلمة، حيث أن المشاهدة العيانية للمنطقة الشمالية الغربية لسهلي مزاب ومتليلي عن طريق البيض، بريرينة، متليلي، غرداية...، وباستقراء صور منطقة الشبكة عبر Google Earth نكتشف أنها تضم عدة وديان رئيسية واد الأبيض، واد مزاب، واد متليلي وغيرها وأن القصور والمدن الواحاتية على محور متليلي. غرداية تقع طبوغرافيا في منطقة خطرة هي منطقة الأحواض الثلاثة (الأبيض، الحمير، بوريف)، وأن منطقة مزاب تحديدا تقع في منتصف منحدر صخري طبيعي ممتد من أعالي جبال الساورة، شمال غرب الصحراء الجزائرية، أعاليها أو منابعها تقع في منطقة البيض، وأوسطها أحواض

¹ قاسم حجاج، مرجع سابق، ص20.

منطقة بلاد الشبكة ومزاب، ومنتهاها وأسفلها نحو الجنوب الشرقي في منخفض ورقلة في حدود العرق الشرقي، التي كان تصب فيها أيضا وادي مية (مائة سيل) الذي إن عاد إلى سابق نشاطه في التدفق المائي فإنه سيعرض ورقلة وواد ريغ إلى فيضانات كارثية حسب خبراء الري في جامعة ورقلة¹.

¹ المرجع السابق نفسه، ص 21.

المطلب الثاني

إدارة كارثة فيضانات غرداية 2008.

صباح يوم الفاتح من أكتوبر 2008 المصادف لأول أيام عيد الفطر المبارك نهض أهل مدينة غرداية على فاجعة سيل جارف جراء امتلاء سد ميزاب من باقي الوديان المصبية به؛ التي نشطت وامتألت بسبب الأمطار الغزيرة التي شهدتها ولاية غرداية، الأمر الذي أدى إلى حدوث ارتفاع منسوب واد ميزاب إلى ما يقارب تسعة أمتار حسب تصريحات الجهات الرسمية لولاية غرداية.

1- أسباب الكارثة: كانت هناك العديد من الأسباب التي أدت إلى وقوع وتفاقم كارثة فيضانات غرداية أكتوبر 2008، يمكن اختصارها في النقاط التالية:

- الأمطار الغزيرة التي عرفتها ولاية غرداية ليلية الفاتح من أكتوبر والتي أدت إلى إعادة النشاط للوديان الفرعية المصبية في واد ميزاب.

- ارتفاع مستوى المياه في وادي ميزاب عن المستوى المطلوب ما زاد من سرعة تدفقه.

- إغفال الأهالي والسلطات المحلية للإنذارات التي قدمتها الأرصاد الجوية التي مفادها وجود موجة أمطار غزيرة ستجتاح منطقة غرداية وما جاورها، لكن لم يتم التفاعل مع هذه التنشيرية الخاصة وهذا راجع إلى تقصير السلطات المحلية من جهة وغياب ثقافة الكوارث لدى السكان من جهة أخرى.

- غياب التهيئة العلمية المتطورة لوادي ميزاب، حيث ولحد قريب لا يزال واد ميزاب يسيير وفق أساليب تقليدية تاريخية وهذا ما تصر لجنة أمناء السيل¹ الاحتفاظ به لحد الآن، فقد عرف وادي ميزاب مشروع تهيئة إلى أن وتيرة هذه التهيئة تسيير بوتيرة ثقيلة .

¹ جمعية "أمناء السيل" التي توارث أعضاؤها تسيير الوادي منذ أوائل القرن الرابع عشر. يتفاخرون بمهاراتهم التقليدية في تسيير فيضان مياه وادي ميزاب والتحكم فيها. لكن أسطورة الوادي تصدعت بعد الطوفان المدمر الذي طال ولاية غرداية في خريف سنة 2008. وجلبت الويلات. حيث خلفت 43 قتيلا و86 جريحا وخسائر مادية زادت عن الثلاثمائة مليون دولار. ورغم المأساة الحاصلة. إلا أن مسؤولين كما مواطنين يتفوقون على حتمية عدم استبدال مهارات "أمناء السيل" في تسيير فيضانات وادي ميزاب بتقنيات معاصرة. طالما أن أمناء السيل نجحوا على مدار عقود في كبح جماح الفيضانات. حتى إذا ذلك لغز قاوم ظروف الزمن. وحافظ على وادي ميزاب الذي أدرجته منظمة "اليونسكو" ضمن قائمة المواقع الثقافية والتاريخية ذات القيمة العالمية للمزيد من المعلومات أنظر المرجع التالي

- الانتشار العشوائي وغير المنظم للسكان على حواف الوديان، خاصة وادي ميزاب هذا الأمر الذي زاد من حدة الكارثة وصعوبة تقديم المساعدات اللازمة وقت الكارثة، حيث نلاحظ رغم وضوح القوانين خاصة قانون التهيئة العمرانية الذي يمنع منعا باتا إقامة أي منشآت قرب الأماكن المحتملة حدوث خطر فيها.

- التعديلات التي أحدثتها السكان على النسيج العمراني، والتي أثرت على الشبكة المعمارية لمدينة غرداية.

- عدم الاستفادة الكافية من الدروس السابقة، حيث عرف وادي ميزاب أكثر من فيضان وذلك خلال السنوات التالية 1901، 1991، 1995، هذا معناه أن المنطقة تعرف تهديدا بوقوع كارثة إلا أن السلطات المحلية والمركزية لم تعطي الأمر وزنه اللازم من التدابير والاحتياطات اللازمة.

- كما يُرجع السكان فيضان سهل وادي ميزاب إلى إهمال السلطات المحلية مسألة ترميم السدود العتيقة التي يرجع تاريخ بنائها إلى حقبة الاستعمار، وتسبب انفجار سدّين ضخمين (سدّ أحباس أجديد وسدّ التوزوز) إلى ارتفاع منسوب المياه الذي بلغ مستويات لم تشهدها المنطقة منذ استقلال الجزائر. كما ان أشغال الترميم البيئية لقنوات الصرف الصحي كانت سببا آخر في اختناق الوادي، هذا إضافة إلى غض السلطات الطرف عن البناءات العشوائية التي تملأ جنبات الوادي وتضيّق من مساحته.¹

2- أحداث كارثة فيضانات غرداية 2008:

في أقل من ساعة حولت السيول عدة مناطق بولاية غرداية إلى أحياء خالية من الحياة في أول كارثة من هذا النوع منذ قرون حيث سبق أن عاشت المنطقة فيضان وادي ميزاب عام 1991 الذي خلف خسائر محدودة لعدم وجود أحياء سكنية على حوافه أو قربه، وهو ما أدى أيضا إلى نجاة العائلات المجاورة عند وقوع "المساح" عام 1991 وهو نوع من الإعصار ضرب المنطقة دون خسائر مادية أو بشرية ، وفي هذا الشأن أكّد الخبير حميد عزوز رئيس مركز المراقبة التقنية للبناء بالشلف المختص في الكوارث والزلازل أن الكارثة كانت ستكون أكبر والخسائر أعظم بغرداية لولا التهيئة التي

بشير. م ، وادي ميزاب بغرداية: تراكمات 7 قرون، السلام اليوم، <http://www.essalamonline.com> تاريخ التصفح: 2017-04-29، 15:09.

¹ طوفان الجزائر ابتلع 600 مواطن وآلاف المنازل، جريدة النهار الكويتية، العدد 393 - 2008/10/04.

أجريت على وادي ميزاب لأنه لا يمكن لأي بناية أن تصمد في وجه السيول التي تتدفع بسرعة 900 م؛ 3 في الثانية مثل فيضانات غرداية. وسيناريو الكوارث التي تخلفها الفيضانات مرشح أن يتكرر في مدن صحراوية أخرى بالجزائر، وقد حصل من قبل مع مدن شمال البلاد مثل فيضانات باب الوادي بالعاصمة سنة 2001، باعتبار المدن المشيدة على ضفاف الأودية النائمة أو في مجاريها تبيّت كوارث مؤكدة ستحصل متى كانت الأمطار غزيرة مثلما حصل بغرداية. هذه حقيقة أكدها لنا الخبير حميد عزوز في تصريح لـ"الشروق" من موقع الكارثة بغرداية، حيث قال: "معلوم أن البشر يبحثون عن الجو المعتدل والرطوبة وسط الحر في الجنوب، وبالتالي نجد التجمعات السكانية تنشأ في الواحات وعلى ضفاف الأودية حتى وإن كانت هذه جافة بفعل الجفاف وانعدام التساقط لكن ما يتتاساه الجميع هو أن الوادي يعود إلى مجراه بمجرد اشتداد التساقط؛ ما يعني حسبه أن تلك المدن مهددة بالانقراض مثلها مثل تلك المحاذية للبراكين، ومثل المدن المهتدة بكوارث الفيضانات يوجد في كل جهات الجزائر، شمالها وجنوبها وصحرائها، حيث يقول السيد عزوز إن كل الوديان التي تنام في الجزائر مرشحة بأن تتحرك في حال الأمطار الغزيرة ويمكن ذكر كل الوديان النائمة في العاصمة مثل وادي بني مسوس، الحراش، واد كنيس، واد أوشايح وغيرها ويوجد مثلها في كل مناطق الوطن بما فيها منطقة الصحراء¹.

أما فيما يخص حيثات وقوع كارثة غرداية فقد جاء على لسان السكان أنه حدود الساعة الخامسة عندما تسربت مياه الأمطار التي تساقطت بغزارة شديدة في الليل إلى منازلهم "كان أمرا عاديا في البداية كأنه فيضان عادي قبل أن تفاجئنا السيول لدرجة عجزنا عن مواجهتها وركضنا إلى أعلى السطح بينما اختار آخرون الفرار سباحة..."، كانت المياه مرفوقة بصوت قوي واقتلعت الأشجار والأعمدة الكهربائية وانقطع بعدها التيار الكهربائي بصفة تدريجية وكنا نرى شرارات كهربائية قبل أن تغرق المنطقة كلية في الظلام الدامس وكنا نسمع أحيانا نداءات استغاثة وعندما طلع النهار وقفنا على المأساة الرهيبة، وبحي 5 جويلية، وقفنا على نفس الخسائر، وأخبرنا أرباب العائلات الذين كانوا يحرسون منازلهم أنهم تمكنوا من إنقاذ نسائهم وأطفالهم بالقفز من أسطح المنازل إلى الأحياء التي

¹حميد عزوزكارثة غرداية كانت ستكون أكبر لولا تهيئة وادي غرداية الكبير، مقال متاح على الموقع التالي:

<http://abderaouff.yoo7.com/t82-topic>، تاريخ التصفح: 27 أبريل 2017، الساعة: 12:14.

كانت بمنأى عن الخطر، وسجلنا بهذا الحي انهيار سور كان يشكل حزاما للوادي، كانت قطع إسمنتية من الحجم الكبير متناثرة في كل مكان وصخور أيضا وتضررت جميع المحلات الواقعة على ضفاف الوادي الذي جرف البنايات والطرقات والأسوار ولم يجد السكان طريقة لمواجهة "غضبه" إلا تفرغ كميات كبيرة من الرمال ووضع أكياس كسدود لمنع زحف السيول واستقرت الأحوال الجوية بعد هذه العاصفة ليستيقظ السكان، على منازلهم وقد جرفتها المياه خاصة المصنوعة من الطوب وأقبية غمرتها الأوحال، وقال السكان من كبار الحي "الحمد لله أنه لم يأت الذي عشناه عام 1951 وإلا لكان قضى علينا جميعا" مشيرين إلى أن البنايات على ضفاف الوادي أدت إلى حصيلة بشرية ثقيلة¹. وأرجع الخبراء في تسيير الكوارث حجم الكارثة التي ألمت بغرداية إلى تدفق كميات معتبرة من المياه بوادي ميزاب والقادمة من الولايات المجاورة كالجلفة، وبوسعادة التي تصب مياهها في وادي ميزاب، وأكد السيد نصري ممثل وزارة السكن أن مصالح المراقبة التي جندت لمعاينة الأضرار بغرداية والمقدر عدد مهندسيها ب 228 مهندسا أحصت إلى غاية أول أمس 10 آلاف منزل تضرر من الفيضانات وتم تحديد نسبة خطورة كل بناية، وحسب المتحدث فإن الخبرة الميدانية أثبتت أن عددا كبيرا من المنازل بني بمواد بناء محلية بسيطة لا تقاوم الفيضانات، كما أن أغلب المنازل شيدت على ضفاف الوادي، مشيرا إلى أن البنايات الواقعة في الأعالي لم تتضرر. ومن جهتها أوضحت ممثلة المرصد الوطني للأحوال الجوية أوضحت أن ما وقع في غرداية "ليس له أية علاقة بظاهرة الاحتباس الحراري" كما قالت بعض الأطراف مشيرة إلى أن المرصد غير مسؤول عن هذه الكارثة لأنه نبه إلى تساقط كميات معتبرة من الأمطار في الفترة الممتدة من 26 إلى 30 سبتمبر الماضي وهي الفترة التي سجل فيها المرصد تساقط كمية قدرها 47 ملمترا بغرداية. وأضافت المتحدث أن هذه الكمية ليست السبب في وقوع الفيضانات لأن بعض الولايات سجلت نسبة أكبر منها غير أنها لم تشهد كوارثا مثل ولاية بجاية التي بلغ معدل تساقط الأمطار بها 106 ملتر مما يبين أن الكارثة سببها البنايات الهشة والمبنية أمام الوادي².

¹ ب نائلة، وادي ميزاب تحت رحمة السيول وبحث في فائدة الخبز، جريدة الشروق، 2008/10/03.

² سومر زولا، خبراء في تسيير المخاطر والكوارث الطبيعية يحذرون: وادي حيدرة مهدد بالفيضان إذا تساقطت

أمطار طوفانية، نشر في المساء يوم 08 - 10 - 2008، مقال متاح على الموقع التالي:

https://www.djazair.com/elmassa/12565، تاريخ التصفح: 20 - 7 - 2017، الساعة: 12.

فقد أعلنت الإذاعة الوطنية الجزائرية أن الفيضانات التي اجتاحت ولاية غرداية (600 كيلومتر جنوب العاصمة الجزائرية) الأربعاء أدت إلى سقوط 31 قتيلا وخمسين جريحا بحسب حصيلة جديدة لكن شهود عيان في البلدة المنكوبة أكدوا ان عدد الضحايا تجاوز الـ600 شخص إضافة إلى تشريد عشرات الآلاف من العائلات التي فقدت بيوتها وكل ما تملك.¹

تضاربت الإحصائيات المقدمة من جهة لأخرى حيث نجد بعض وسائل الإعلام تصرح بحصيلة مختلفة تماما لما قدمت وسيلة أخرى، هذا راجع إلى الضبابية ونقص المعلومات في إدارة كارثة فيضانات غرداية، حيث كان من الضروري إعطاء أهمية للجانب الإعلامي وتعيين ناطق رسمي باسم خلية الكارثة لا ننسى أن التضارب في الآراء والمعلومات في إدارة الكوارث يشكل أزمة في حد ذاته ويخلق نوعا من الفوضى وعدم الثقة والتذمر من طرف متتبعي الكارثة.

إدارة كارثة فيضانات غرداية ودور الجماعات المحلية فيها: كما طرحنا سابقا تمر إدارة أي أزمة أو كارثة عبر ثلاث مراحل أساسية، لكل مرحلة متطلباتها وخصوصياتها، ويمكن ذكر المراحل التي مرت بها إدارة كارثة فيضانات غرداية والدور الذي لعبته الجماعات المحلية فيما يلي:

1- المرحلة الأولى- مرحلة ما قبل وقوع الكارثة" الاستعداد والوقاية":

المنتبع لكارثة غرداية يكاد لا يلمس أي نشاط يتمثل في الوقاية أو الاستعداد، خاصة في ظل ما تم التصريح به من طرف الجهات الرسمية المختصة أثناء وقوع الكارثة، حيث نرى أن السلطات المحلية كان دورها شبه محدود في هذه المرحلة، خاصة أمام ما تشهده المدينة من تجاوزات عمرانية أضرت بالنسيج العمراني لمدينة غرداية، هذه المدينة التي لا طالما عرفت بنسيجها المتناسق والمنسجم، هذا من جهة ومن جهة ثانية نلاحظ أنه رغم الإنذارات المتكررة والمتمثلة في الفيضانات السابقة التي عرفتها أودية مدينة غرداية خاصة الفيضان الذي مسها عام 1991، إلا أن السلطات المحلية لا تزال محافظة على نفس الأساليب السابقة والتقليدية ، وهذا يدل على عدم الاستفادة من الدروس السابقة وعدم الاستعداد اللازم لخطر الكوارث رغم ما ذكرناه سابقا هذا من جهة ، ومن جهة أخرى نجد أن السلطات المحلية تجاهلت الإنذار المسبق لوجود أضرار غزيرة تهدد مدينة مدينة غرداية، هذا الإنذار الذي قدمته الأرصاد الجوية في نشرة خاصة.

¹ طوفان الجزائر ابتلع 600 مواطن وآلاف المنازل، مرجع سابق.

وبهذا فيمكن ذكر أهم الخصائص التي تميز بها دور الجماعات المحلية في هذه المرحلة:

- عدم إعطاء عنصر الاستعداد لخطر الفيضانات مكانته اللازمة، خاصة وأن هناك العديد من المختصين صنفوا الولاية على أنها من المناطق المهددة بخطر الفيضانات، وهو الأمر الذي يؤكد وقوع المتكرر للفيضانات.

- عدم اتخاذ الإجراءات الاحترازية ومنع التعمير بالقرب من المناطق المهددة بالأخطار" كالأودية مثلا".

- غياب ثقافة الكوارث وإهمال السلطات المحلية للإنذار المسبقة.

- عدم تخصيص مبالغ مالية في ميزانية الجماعات المحلية لإدارة الأزمات والكوارث، الأمر الذي يثبت طلب وتخصيص مبالغ خاصة من ميزانية الدولة، في حين أن القانون في هذا الصدد واضح.

- نقص الإمكانيات المخصصة للتعامل مع الأزمات والكوارث، فبوقوع الكارثة لا حظنا الإمكانيات البسيطة المستخدمة في عمليات الإجلاء والإنقاذ، إلى حين وصول المساعدات من باقي الولايات ومن طرف السلطات المركزية.

2- مرحلة وقوع الكارثة- مرحلة الواجهة:

تسببت الفيضانات التي تعرضت لها ولاية غرداية يومي الثلاثاء والأربعاء خسائر مادية جد معتبرة فقد غمرت المياه في ولاية غرداية عشرات البيوت وتسببت في إتلاف شبكات الاتصال جراء الأمطار الطوفانية التي تهاطلت يوم الأربعاء على الولاية حسبما لوحظ بعين المكان وقد تم في هذا الإطار تجنيد ونقل كافة الإمكانيات البشرية والمادية من الجزائر والولايات المجاورة إلى مكان الكارثة ويتعلق الأمر بـ 310 عنصر من الحماية المدنية مدعمين بإمكانيات بشرية محلية وجرافات ومولدات كهربائية ومضخات آلية وقوارب مطاطية ووسائل إنقاذ أخرى. وذكرت وزارة الداخلية أن ولايات الهضاب العليا قد سجلت يومي الثلاثاء والأربعاء أمطارا طوفانية تسببت في فيضان استثنائي بلغ دفته 900 ملم؛ في الثانية حيث صبت جميع وديان المناطق المجاورة في وادي ميزاب الذي ارتفع مستواه في بعض المناطق إلى 8 أمتار. وقد تسبب في هذه الفيضانات ارتفاع منسوب الأودية الواقعة بوادي ميزاب و مناطق متليلي وبريان والقرارة حسبما صرح شهود عيان، وقد أدى فيضان وادي ميزاب _الذي يعبر عاصمة الولاية_ إلى عزل ضفتيه مما أرغم السكان على اللجوء إلى السطوح للنجاة من

الفيضانات. وسخرت السلطات المحلية وعناصر الحماية المدنية وسائل وإمكانيات هامة لاسيما لمساعدة الأشخاص وإجلاءهم إذا اقتضت الضرورة إلى مستشفى "تريشين براهيم" الذي تسببت الفيضانات أيضا في صعوبة الوصول إليه¹.

فمع تراجع مستوى ارتفاع المياه بعد ساعة بدأ السكان والسلطات العمومية تكتشف هول الكارثة، والخسائر التي خلفها الفيضان، بينما انطلق المواطنون بتلقائية في بذل جهود الإنقاذ والإغاثة والمواساة للضحايا، ومع منتصف النهار، وأمام التحرك المحتشم للسلطات المحلية، عن عدم المعرفة الكافية بحقائق الوضع، والطباع المفاجئ والضخم للأزمة، وضعف مخطط الطوارئ plan orsec، ضعف الجاهزية الكافية الناتجة عن ترضي المرافق الإغاثية والأمنية والمصالح الحيوية للمنطقة للفيضان (مقر الحماية المدنية، مديرية الأمن الولائي، محطة المسافرين، البريد المركزي... بدأ المسؤولون المحليون والأعيان والشخصيات العامة اتصالات مكثفة مع السلطات المركزية تحديدا رئاسة الحكومة ووزارة الداخلية مع وصول الصور الأولى، والمعطيات الأولى عن الكارثة وبدأت زيارات المسؤولين والجهوين والمركزين للمنطقة ابتداء من اليوم الثاني مع زيارة وزير الداخلية².

حيث تنقل وزير الداخلية والجماعات المحلية، نور الدين يزيد زرهوني، على الفور إلى عين المكان للإشراف على عمليات الإنقاذ التي يقودها عناصر الحماية المدنية ومصالح الأمن بدعم من وحدات الجيش الوطني الشعبي، كما أنه قد تم إنشاء خلية أزمة على مستوى وزارة الداخلية والجماعات المحلية تضم ممثلين عن مختلف القطاعات لتنسيق عمليات إنقاذ و مساعدة السكان³.

تكونت خلية الأزمة لولاية غرداية من الهياكل و المديريات المحلية التابعة لولاية غرداية التالية:

¹ فيضانات بولاية غرداية: أكثر من 29 قتيل و 48 جريح... و اجتماعاً عاجلاً للحكومة الجزائرية، 02/10/2008، 14:23، <http://www.djelfa.info/ar/news/sud/178.html>، تاريخ التصفح، 30-04-2017، الساعة: 13:30.

² حجاج قاسم، مرجع سابق، ص23

³ طوفان الجزائر: الحاجة لقتوات تصريف المسؤولين!!، مقال متاح على الموقع التالي: <http://www.djelfa.info/ar/news/sud/178.html>، تاريخ التصفح: 11 نوفمبر 2016، الساعة: 15:00.

- الأرصاد الجوي: لتزويد الخلية والمواطنين بأهم مستجدات الحالة الجوية وحقيقة كانت هناك نشرات جوية مفصلة أيام الكارثة.
- المياه والري: لتحديد نقاط الخطر التي تشكلها المجاري والسيول، إلى جانب شرح وتوضيح حالة السدود.
- الحماية المدنية: وذلك للقيام بعمليات الإغاثة والإنقاذ والإسعاف.
- النظام العمومي والأمن: وذلك بغرض تحديد هويات الموتى والمتضررين إلى جانب حماية الأملاك من النهب والسرقة وذلك السهر على عمليات الإنقاذ والتنظيم وتحقيق الأمن العمومي .
- الصحة: وذلك من أجل العمل على إسعاف المجرّوحين والمتضررين صحيا وتزويدهم بالأودية والإسعافات اللازمة والقيام بكل ما يتعلق بالجانب الصحي.
- البريد وتكنولوجيات الاتصال: وذلك من أجل ضمان استمرارية عمليات الاتصال وتوفير الإمكانيات الضرورية اللازمة.
- الإسكان: وذلك بغرض الإشراف على تأمين عملية إسكان المنكوبين وذلك بتوفير الخيم والقاعات والبنائيات الجاهزة والشاليهات.
- التجارة والنشاط الاجتماعي: وذلك من أجل تنظيم تزويد الأفراد بالمؤونة الغذائية اللازمة و كذلك تنظيم عمليات الإعانة .
- الأشغال العمومية: وذلك من أجل الإشراف على فتح الطرقات و إصلاح المنشآت المتضررة الممكن إصلاحها و القيام بعمليات التهيئة و التدخل للمساعدة في عمليات الإنقاذ بالإمكانيات المستعملة في ميدان الأشغال العمومية كالجرفات و الحاملات ...
- الجهات العسكرية الأمنية: حيث يضم وحدات الدرك الوطني بالإضافة إلى وحدات الجيش وذلك من أجل السهر على عمليات الإنقاذ و التنظيم و تحقيق الأمن.
- البيئة: وذلك من أجل الوقوف عند كل ما من شأنه الإضرار بالبيئة و بالتالي تشكي خطر على الإنسان وذلك من خلال القيام بالتحاليل على المياه وتحديد إمكانية انتشار الأوبئة وغيرها من الأعمال التي من شأنها تجنب الولاية أزمات و كوارث بيئية..
- المجتمع المدني: وما يتضمنه من جمعيات و أحزاب و تنظيمات وذلك من أجل تنظيم العمليات التطوعية من المشاركة في عمليات الإنقاذ وكذا جمع التبرعات.

ومع وصول الصور الأولى والمعطيات الأولى عن الكارثة وبدأت زيادات المسؤولين والجهويين والمركزين للمنطقة ابتداء من اليوم الثاني مع زيارة وزير الداخلة والقيادة الجهوية للجيش، حيث بدأت الحوامات الهليكوبترات العسكرية أولى الطلعات الاستكشافية، تتبعتها زيارة رئيس الحكومة آنذاك أحمد أويحيى، وبمناسبة زيارته اتخذت السلطات العمومية سلسلة من الإجراءات والقرارات الإدارية والمالية واللوجيستية المستعجلة لإنقاذ الوضع، وذلك خلال الاجتماع طارئ بمجلس الحكومة يوم 7 أكتوبر 2008، خصص ملف نكبة غرداية، واتخذت مجموعة من التدابير العاجلة الاستثنائية منها تأسيس الخلية الوطنية للأزمة وإعلان تسع بلديات منطقة منكوبة وإقرار مشروع إقامة أحياء بحوالي 2000 وحدة من السكنات الجاهزة لإيواء المنكوبين في ضواحي بلدية غرداية، وإرسال حوالي 250 إطار من الجماعات المحلية و 200 إطار للمراقبة التقنية للبنىات وعشرات المهندسين المتخصصين في الهندسة المعمارية والمدنية¹.

وقد كان من أهم تلك المساهمات إقامة المواطنين الغرداويين لشبكة وديناميكية تضامنية منطقة حول خلية الأزمة بمجلس الأعيان لقصر غرداية حديث النشأة، وقد تم تنصيبها مساء اليوم الأول بحيث تشكلت من ثماني لجان أو فرق فرعية متخصصة منها:

- لجنة الاتصال والتنسيق مع السلطات العمومية.

- لجنة الإغاثة والإنقاذ.

- لجنة استقبال وتخزين توزيع الإعانات.

- لجنة الإحصاء والتخطيط.

- لجنة الأمن واليقظة.

- لجنة الصحة والبيئة.

- لجنة خدمة المتطوعين.

¹قاسم حجاج، مرجع سابق، ص 23.

وبالرغم تلك الجهود المدنية الطوعية التلقائية كاستجابة مواطنة إيجابية لتحدي الكارثة المائية التي ألمت بسكان غرداية وضواحيها يوم عيدهم 2008، إلا أن حجم الكارثة كان من الضخامة بحيث تطلب تدخل الأجهزة المركزية والجهوية المدنية والعسكرية بأثقل العتاد وبميزانيات استثنائية¹.

كما أن الجيش أثبت وجوده ككل مرة، حيث لم تتأخر وحدات الجيش الوطني الشعبي عن التدخل لتقديم المساعدة في الفيضانات التي اجتاحت ولاية غرداية و بعض المناطق الجنوبية الأخرى على غرار بشار و البيض والتي خلفت العديد من الضحايا والخسائر المادية. وجند الجيش الوطني الشعبي لهذه العملية أكثر من 250 نوعا من العتاد منها 16 وسيلة جوية بالإضافة إلى نشر حوالي 2000 عسكري².

وحسبما أشار إليه المقدم حاكم الشيخ فقد تم إرسال ما يزيد عن 200 آلة من الناحية العسكرية الأولى (البلدية) لتعزيز الوسائل التي سبق وان سخرتها الناحية العسكرية الرابعة مذكرا أن الجيش الشعبي الولائي قد سخر مخبزين بقدرة إنتاج 2500 خبزة يوميا، واللذان سمحتا بتوفير ما يزيد عن 62 ألف و 600 خبزة لفائدة العائلات المنكوبة³.

في حين ذكر التلفزيون الجزائري مساء الأربعاء أن الجيش تدخل واستخدم مروحيات لإجلاء الضحايا وإنقاذ المنكوبين وتمت الإشارة إلى أن فرق للحماية المدنية من ورقلة والأغواط والجلفة توافدت لتقديم يد العون، وصرح المكلف بالاتصال بولاية غرداية أنه لم يتم تقديم أي حصيلة حول الخسائر المسجلة إثر هذه الفيضانات إلى غاية منتصف النهار لكون السلطات المحلية تتواجد بعين المكان للإطلاع على الوضع عن كثب ومساعدة السكان، وصرح مواطنو ولاية غرداية أن المنطقة لم تشهد مثل هذه الفيضانات منذ سنة 1991 وقد أعلن وزير الداخلية الجزائري نور الدين يزيد زرهوني

¹ المرجع السابق نفسه، ص23.

² حورية ريش، مرجع سابق.

³ خالد تعزيبت (مبعوث الشعب إلى غرداية)، سكان غرداية يحيون تدخل الجيش في فيضانات غرداية، مقال متاح على الموقع التالي: www.ech-chaab.comarindex.ph، تاريخ التصفح: 11 سبتمبر 2017، الساعة: 14:30.

أن الحكومة عقدت اليوم الخميس بأمر من رئاسة الجمهورية مجلسا وزاريا "عاجلا" لبحث سبل مواجهة الفيضانات التي شهدتها ولاية غرداية¹.

دول بطبيعة الدعم العملي واللوغستيكي للجيش الوطني الشعبي لمنكوبي فيضانات غرداية 2008م

الجدول رقم 05: الدعم الموجه لمنكوبي فيضانات غرداية 2008.

ملاحظات عامة	الدعم المادي / اللوجستيكي	الدعم البشري
عشرات أسنقدمت من ورقلة، الأغواط وحاسي الرمل والمدن المجاورة	الشاحنات الناقلة	10 00 ضابط وجندي منطوع
العدد غير معروف نقلت المؤن والأغطية والأدوية ورجال الحماية المدنية من مطار بوفاريك العسكري	طائرات عسكرية من نوع هيركول Hercule /C130 C130 ومن إيلوشين/ Illiochine	10 00 دركي
حوالي 15 بمختلف أنواعها وزعت على البلديتين الأكثر تضررا: غرداية والعطف	الجرافات والرافعات	/

¹ فيضانات بولاية غرداية: أكثر من 29 قتيل و 48 جريح... و اجتماعاً عاجلاً للحكومة الجزائرية، 02/10/2008، 14:23، <http://www.djelfa.info/ar/news/sud/178.html>، تاريخ التصفح، 30-04-2017، الساعة: 12:49.

العدد غير معروف	المولدات الكهربائية ومضخات المياه وعتاد الحفر والقطع ورفع الأنقاض والمكانس...الخ	/
وفرت ما بين 6 أكتوبر إلى 2 نوفمبر 2008 حوالي 62.660 خبزة	مخابز متحركة	/

المصدر:

Tazebint Said, « Les Inondations du 01 Octobre 2008 à Ghardaia, Rôle et Participation de L'Armée Nationale Populaire dans les efforts de sauvetage et Secours»,

Par : Dr. Kacem Houdjadj. Faites le 30 Septembre 2014.

نتيجة لما ألم بأهل غرداية نتيجة السيول الجارفة التي اجتاحت كل ما وجدته أمامها، تم إعلانها منطقة منكوبة، وذلك من خلال القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 8 أكتوبر 2008، حيث نص في مادته الأولى أنه تعلن مناطق منكوبة بلديات غرداية الضاية بن ضحوة، بونورة، العطف، بريان، متليي القرارة، وزالفانة.¹

ويمكن تلخيص الدور الذي قامت به الجماعات المحلية في إدارة كارثة فيضانات غرداية في

النقاط التالية:

- التواجد الفوري لسلطات المحلية فور وقوع الكارثة: منذ البدايات الأولى لظهور الكارثة سجلت

السلطات المحلية لولاية غرداية تواجدها، بمختلف الهياكل والمؤسسات والمعدات الأساسية المتوفرة.

- تقديم الإسعافات والمساعدات الضرورية: عملت المؤسسات والهيئات المحلية بتقديم النجدة

والمساعدات اللازمة فور وقوع الكارثة "الإجلاء، الإنقاذ، الإسكان...".

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، ج.ر. المتضمنة القرار الوزاري المشترك الذي يتضمن إعلان مناطق منكوبة، العدد 58، الصادرة بتاريخ 8 أكتوبر 2008.

- طلب المساعدة من السلطات المركزية والولايات المجاورة: تجاوزت الأزمة قدرة السلطات المحلية لولاية غرداية، استتجدت الهيئات المحلية بالسلطات المركزية والولايات المجاورة التي قدمت الدعم اللازم.

- التعاون مع المنظمات غير الحكومية في إدارة الكارثة: المعروف على أهل غرداية التضامن والتعاون والتكافل فيما بينهم، الأمر الذي أثبتوه وقت الكارثة، حيث لاحظنا وجود المجتمع المدني والسكان بقوة في عمليات الإسعاف والإنقاذ وتقديم مختلف المساعدات "الغذاء، الدواء، الماء...".

رغم هذا الدور الذي لعبته السلطات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث إلا هناك العديد من النقصات التي سجلت في هذا الدور وتمثلت عموما في:

نقص الإمكانيات الخاصة بإدارة الأزمات والكوارث: هذا راجع إلى نقص الاستعداد للكوارث والحالات الطارئة، حيث أن بعض الجهات نقص الإمكانيات إلى تمركز الإمكانيات في الشمال، كون الجهة الشمالية معرضة أكثر للنكبات¹، وهذا يعتبر عائق أمام عملية النجدة والإغاثة وتقديم الإسعاف، وبالتالي السماح بتصاعد الكارثة وتزايد مخلفاتها.

التأخر في تطبيق مخطط التدخل orsec كما أشرنا سابقا أي عملية لإدارة أزمة أو كارثة لا بد من تطبيق المخطط، لكن الملاحظ على تدخل الجهات المختصة في إدارة الأزمة أو الكارثة بطريقة عفوية وبإمكانيات بسيطة، وهو الأمر الذي أخر وصول المساعدات والإسعافات للمتضررين في الوقت المناسب.

غياب ثقافة الكوارث لدى المسؤولين المحليين والسكان: بينت فيضانات البيض في أكتوبر دفعت هذه الكارثة برئيس نادي المخاطر الكبرى، البروفيسور عبد الكريم شلغوم إلى التحذير من مغبة تكرار حدوث كوارث كبرى نتيجة الفيضانات في هذه الولاية وولايات الوطن الأخرى، وخاصة التي تتوفر على وديان، مثل بشار، والجزائر العاصمة، وتيزي وزو، وبانتة، وبومرداس،

¹ Mourad ,A., l'Algérie a la traîne face aux catastrophes naturelles : d'après le courrier d'Algérie, disponible sur: [www . Algérie- dz. Com/ article 15638 .19/10/2011](http://www.Algérie-dz.Com/article/15638.19/10/2011). la date de visite : 11october2017, 4 :00.

والمسيلة والأغواط، وغرداية.. لأن ثقافة الوقاية من هذه الفيضانات أو كوارث أخرى ما تزال غائبة تماما بهذه المناطق¹.

3-مرحلة ما بعد الكارثة- استعادة النشاط والمعافاة: عملت السلطات المحلية بولاية غرداية على استعادة الحياة الطبيعية ومحاولة إرجاع الأمور إلى سابق عهدها، حيث عملت الوحدات البلدية بالاشتراك مع المجتمع المدني والقطاع الخاص على تهيئة المدينة وإزالة مخلفات الفيضان، من خلال عمليات النظافة والتطهير ومعالجة وحدات الصرف الصحي وتوزيع الماء والغاز، كما قاموا بإزالة الأنقاض ومخلفات المباني المهتمة.

عقد أبي عبيدة مسلم بالحميز (الجزائر العاصمة) بعد مرور 10 أيام من كارثة غرداية حوار مفتوحا لمناقشة موضوع التنمية في غرداية، وقد كان الحوار مبنيا على نقطتين أساسيتين هما²:

1- كيفية التفاعل مع الكارثة حاليا لتجاوز المتطلبات الاستعجالية للمواطنين.

2- الاقتراحات المستقبلية لإعادة أعمار المنطقة ولتجاوز مثل هذه الكوارث مستقبلا من خلال:

ضرورة تكثيف الاتصالات بين اللجنة المكلفة بتسيير الكارثة في غرداية والهيئات المنتشرة في مختلف أنحاء الوطن، من أجل الحصول على المعلومات الصحيحة.

لابد من المتابعة الميدانية المستمرة والدقيقة لكل شركة تتكفل بانجاز مشروع من المشاريع التنموية حتى تتم وفق المقاييس العلمية التي تتطلبها ظروف المنطقة الطبيعية والحضرية.

كما أشار المتدخلون إلى ضرورة ترك باب الحوار والمناقشة في - مستقبل التنمية في غرداية بعد الفيضان- مفتوحا على جميع المستويات والهيئات والمواقع للإثراء والإدلاء بالمقترحات التي تستفيد منها الهيئات المعنية في وضع خطتها الاستراتيجية في المستقبل قبل أن يتم اتخاذ القرارات الحاسمة في منأى عن المعنيين الحقيقيين، وقد لا نستطيع مراجعتها بعد ذلك.

¹Mourad ,A. idib.

² إدارة مصلي"أبي عبيدة مسلم"،مستقبل التنمية في غرداية بعد الفيضان، السبت 11 أكتوبر 2008، 23:00 مقال متاح على الموقع التالي: www.veecos.net...index.php...ghardaia-flood ، تاريخ التصفح: 12 سبتمبر 2017، الساعة: 17:45.

فقد قامت الجهات المختصة من جهتها بإحصاء السكنات المتضررة و تحديد نوع الضرر دمارا كليا كان أو جزئيا كما قامت باستحداث العديد من المشاريع و التي من بينها إطلاق الحكومة غداة الفيضان التي اجتاحت 09 بلديات برنامجا استعجاليا يستهدف انجاز 2000 وحدة سكنية من نمط السكن العمومي الإيجاري و 3000 سكن ريفي موجه لإعادة الإسكان بصفة نهائية و يمكن هذا البرنامج السكني الموزع عبر 06 مواقع عبر بلديات غرداية 1350 وحدة، متليلي 100 سكن، العطف 150 وحدة، القرارة 100 وحدة، ضاية بن ضحوة 150 سكن، المخصص لفائدة منكوبي ولاية غرداية.¹

ولحد الآن مازالت السلطات المحلية تعمل على معالجة مخلفات الكارثة، حيث فتحت السلطات الولائية بولاية غرداية مجددا ملف المنكوبين في فيضانات أكتوبر 2008، وذلك من أجل التكفل بهم وإغلاق الملف نهائيا. وجاء ذلك بعد اجتماع هام أمسية أول أمس حضره كل من الأمين العام للولاية نوبصر كمال ومدراء ورؤساء الدوائر المعنية، لدراسة آخر الوضعيات العالقة من أجل استكمال دراسة ملف عملية إسكان المتضررين من الفيضانات الأخيرة، وأكد نوبصر على هامش الاجتماع بأن ملف إعادة إسكان المنكوبين يجب الانتهاء منه بصفة سريعة وغلق الملف بصفة نهائيا، لأنه من غير المنطقي بقاء بعض الوضعيات العالقة سببا في تأخر غلق الملف وتأخر إسكان العائلات المنكوبة، وفي سياق متصل من المرتقب أن تشرف السلطات المحلية في غضون الأيام القليلة القادمة على إجراء عملية القرعة لـ 72 منكوبا، وذلك على مستوى بلدية بريان، حيث سيتوزع المنكوبون على حين بالمنطقة، يأتي ذلك بعد أن تمت المصادقة عليها من طرف اللجنة الولائية، وتمت دراسة ملفاتها والتدقيق فيها، كما سيتم أيضا ترحيلهم من السكنات الجاهزة بعد استكمال الإجراءات الإدارية، في حين سيتم تفكيك وتحويل هذه السكنات الجاهزة، ومن جهة أخرى، فقد وافقت اللجنة الولائية على إعادة إسكان منكوب واحد ببلدية القرارة وآخر ببلدية الضاية بن ضحوة وذلك بعد دراسة مستفيضة للحالتين، كما قررت اللجنة نفسها رفض طلبين في بلدية غرداية، وذلك لعدم وجود أسمائهم في البطاقية. تجدر

¹ ق.م، إعادة إسكان 353 عائلة منكوبة بغرداية، 2011.07.08، مقال متاح على الموقع التالي: www.al-fadjr.comarindex.phpcategory=13، تاريخ التصفح: 7 أكتوبر 2017، الساعة 9.

الإشارة بأن العدد النهائي للمنكوبين بعد إسكان العائلات المتبقية وصل إلى 1273 من بين 2000 سكن تم إنجازها، و3000 إعانة مالية مخصصة لترميم المساكن المتضررة التي أقرتها الحكومة¹.

أهم الدروس المستخلصة من إدارة كارثة فيضانات غرداية:

ومن أهم الدروس التي تم استخلاصها هي وضع حد للبناءات الفوضوية على مستوى وادي ميزاب و الخيار التكنولوجي للتحكم في قوة السيول. لقد خلفت السيول الجارفة التي وقعت في الفاتح أكتوبر 2008 ثلاثين ضحية وخمسين جريحا وكان الأمر يتعلق بفيضان "واديين يعلو أحدهما الآخر" فجأة فكانت الحصيلة سكنات مهدامة ومدارس غمرتها المياه وجسور مدمرة وواحات نخيل أضحت أثرا بعد عين في قلب منطقة ميزاب هذا المتحف المفتوح على الطبيعة والمصنف تراثا عالميا. فبعد مرور ثلاثة أيام فقط من الكارثة الوطنية وفيما كانت مصالح غرداية تستعيد عافيتها وعودة الخدمة العمومية تم وضع مخطط لإعادة البناء بقيمة 20 مليار دج لفائدة البلديات الثماني المنكوبة. ومنذ اللحظات الأولى من الكارثة تشكلت حركة تضامنية واسعة بشكل عفوي من أجل دعم ومؤازرة العائلات المنكوبة في وادي ميزاب حيث ساهمت مختلف الإدارات المركزية والجيش الوطني الشعبي والكشافة و الجمعيات والسلطات المحلية ومن جميع ولايات البلاد وكذا "التوزيع" (التطوع) الشعبية في هذه الهبة التضامنية الوطنية لإعادة الحياة لمدينة غرداية. وبعد ثلاثة أشهر أو أقل من ذلك أجمع الكل على أن التضامن الوطني أمام فداحة الكارثة قد سمح للسكان وللسلطات المحلية بإلقاء نظرة تأمل لاستخلاص العبر والدروس التي أضحت أساسية والمتمثلة في وقف البناءات على مستوى الوادي².

تراهن مديرية الري على التكنولوجيا العالية التي تعتبر ناجعة وقابلة للاستمرار، وانطلاقا من هذا المبدأ تم البدء في إنجاز مشروع قام بإعداد دراسته سنة 2000 المكتب السويسري بونار وغاردال. وترتقب هذه الآلية عديد المنشآت سواء في المرحلة القبلية أو البعدية في الوادي منها ثلاثة حواجز

¹ حميدة ليتيم، السلطات الولائية تتكفل بـ 1273 منكوبا في فيضانات أكتوبر، 2008، مقال متاح في الموقع التالي:

<http://elmiwar.com/ar/index.php/المحلي/أخبار-الجنوب/35373.html>، تاريخ التصفح:

29 أبريل 2017، الساعة: 12.

² فيضانات غرداية و الدروس المستخلصة، الحوار يوم 28 - 12 - 2008، مقال متاح على الموقع التالي:

<https://www.djazair.com/elhiwar/8447>، تاريخ التصفح 29 أبريل 2017، الساعة: 16:00.

للسيول علاوة على أشغال إعادة تسوية وإقامة حواجز على مستوى الوادي تمتد على حوالي 25 كلم وكذا إنجاز مجمع رئيسي للمياه القذرة في محيط ثلاثة كيلومترات على شكل بيضوي وسيتم استكمال هذا المشروع المزدوج "اثنين في واحد" (حماية المياه القذرة ومعالجتها) في حدود 2010 بإنشاء محطة لمعالجة المياه القذرة في شكل بحيرة والتي من المرتقب أن توفر 46 000 متر مكعب يوميا من المياه المعالجة و المخصصة لأغراض فلاحية. كما يتعلق الأمر بإعادة تسوية عرض الوادي وإقامة حواجز عليه كما يرتقب كذلك إنجاز ممرات أو جسور لفائدة سكان الأحياء المعزولة في حالة حدوث فيضانات. وتجمع مختلف الآراء على أن حالة غرداية التي تعود إلى كفاح ضارب في القدم مع الفيضانات المدمرة لوادي ميزاب قابلة للتعميم على مجموع مناطق البلاد التي تضررت بشدة هذه السنة جراء سوء الأحوال الجوية ويتعلق الأمر هنا بوضع آلية وقائية وعقلانية ومكيفة مع كل منطقة وتعد هذه الأخيرة -حسب رأيهم- "الدرس والعبرة الحقيقية والبديل الوحيد"¹.

وتشكل إدارة مياه الأمطار حاليا مشكلة تتعلق بجميع ولايات الجزائر وقد ورثت وادي ميزاب نظام معقد لإدارة هذه المياه ولها قيمة تراثية مهمة جدا ، أنها ليست مسألة الحفاظ على الحائز على جائزة التقنيات الهيدروليكية أو محاولة لتجميد التاريخ بل على العكس من ذلك، فهي مسألة إصلاح واستعادة الوظائف المتضررة، وهي تاريخ وتراث لا ينبغي إهمالهما، واعتمدت بلدان كثيرة أساليب بديلة لإدارة مياه الأمطار، كما أنها ليست كذلك في الجزائر. ولا تزال هناك عقبات كثيرة: الافتقار الحقيقي للمعلومات المتعلقة بهذه التقنيات وإمكاناتها مع مختلف الجهات الفاعلة التي من المحتمل أن تقترحها، أو وصفها أو استخدامها التعديل الضروري لأساليب العمل².

يمكن تلخيص أهم الدروس المستوحاة من كارثة فيضانات 1 أكتوبر 2008 غرداية، وخاصة فيما يخص دور الجماعات المحلية ما يلي:

-نقص الجاهزية لدى الجهات المحلية سواء تعلق الأمر بالسلطات المحلية الرسمية وغير الرسمية لمواجهة الأخطار والكوارث.

¹فيضانات غرداية و الدروس المستخلصة، الحوار يوم 28 - 12 - 2008، مقال متاح على الموقع التالي:

<https://www.djazair.com/elhiwar/8447>

² Benmamar S, Poulard C , op.cit, p5.

- النقص الفادح للإمكانيات والوسائل المخصصة لإدارة الأزمات والكوارث في الوحدات المحلية خاصة عندما نتحدث عن تجربة غرداية.
- غياب تما لتقافة الكوارث والأزمات والكوارث على المستوى المحلي والمركزي: رغم الأزمات والكوارث التي ضربت الجزائر في مختلف ربوع الوطن، بما في ذلك مدينة غرداية هذه المدينة التي شهدت كوارث متعددة طبيعية، سياسية، أمنية... إلا أنه لحد الآن لم تتجح السلطات المحلية والمركزية من زرع ثقافة الكوارث والمخاطر عند غالبية الشعب الجزائري.
- الإدارة غير منظمة لإدارة الأزمات والكوارث: وذلك راجع لعدم تكوين المسؤولين وصناع القرار في مجال إدارة الأزمات والكوارث والتعامل مع المواقف الصعبة من جهة، ومن جهة ثانية تأخر العمل بمخططات إدارة الأزمات والكوارث كونها ترتبط دوماً بسلطات الرسمية الأعلى مثل البلدية بالولاية، الولاية بوزارة الداخلية.
- السلطات المحلية هي سلطات لا تتمتع باللامركزية الكافية في مجال إدارة الأزمات والكوارث ففي الغالب التدخل يكون مركزي أو تحت إشراف السلطات المركزية مثل وزير الداخلية، وهو الأمر الذي أثبتته كارثة غرداية.
- الانتشار العشوائي للمباني على ضفاف الأودية والأماكن المعرضة للخطر، وتغافل السلطات المحلية على ذلك.
- افتقاد السلطات المحلية للتقنيات الحديثة المعتمدة في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر بالخصوص عند الحديث عن تقنيات الإنذار المبكر والتنبيه بالمخاطر والكوارث التي لا تزال تقليدية بدائية.
- الجيش والقطاع الخاص يمثلان محورين مهمين في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.
- التعاون والتكافل بين الجزائريين أثناء الأزمات والكوارث حقيقة لا يمكن إنكارها أبداً.

المبحث الثاني

تحديات دور الجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.

لقد لعبت الجماعات المحلية الجزائرية دورا هاما في مجال إدارة الأزمات والكوارث وهو ليس بالأمر السهل، الأمر الذي يشكل تحديا كبيرا بالرجوع إلى واقع وكيفية تطبيق إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.

المطلب الأول

مرتكزات التجربة الجزائرية في إدارة الأزمات والكوارث.

تنسب تجربة الجزائر في الحد من مخاطر الكوارث إلى ثلاثة عوامل هامة وهي الإدارة السياسية والقدرات المؤسسية والالتزامات للقطاعات المبكرة والشراكات الإقليمية والدولية وذلك كما يلي:¹

1- الإرادة السياسية والقدرات المؤسسية: ولقد دفعت خسائر الزلازل المدمرة والتجمعات السكنية المكتضة والتحديات الاجتماعية والاقتصادية المرتبطة بالفقر والإسكان والبطالة في الثمانينات إلى ضرورة تجسيد قرار سياسي في مجموعة من المجالات وذلك بتخصيص أساس خطة الجزائر للحد من مخاطر الكوارث وقد ظهرت الإرادة السياسية في أول وهلة من خلال ركيزتين أساسيتين: تعزيز القدرات المؤسسية للتأهب والاستجابة والتعافي، وتحسين القدرات المؤسسية وتكنولوجيات البحث والرصد والتقييم والاتصالات في الميدان الزلزالي، في أعقاب الزلازل الذي وقع في ولاية الشلف عام 1980 التركيز على تعزيز القدرات المؤسسية للحماية المدنية تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، و تم تنظيم الحماية المدنية لتحقيق ثلاثة أهداف رئيسية: الوقاية وتشمل تنصيب خطط وطنية وقاعية ومحلية وحفظ معلومات مستحدثة حول المنشآت المصنفة والتجهيزات العمومية والتأهب(التمثل في إعداد خطط التأهب والمحفزات والممارسات والتكوين وتنظيم أنشطة الإغاثة) والعمليات الاستجابية وتشمل رصد حوادث الطرق اليومية والاستجابة لها والحرائق وكذلك الحوادث المنزلية، والمهام الخاصة التي تشمل رصد وتنسيق عملية الاستجابة للكوارث والطبيعية والتكنولوجية.

¹ making Algeria resilient achieving disaster risk reduction in the arabstate, idib, p3_4.

إن الاهتمام والرعاية العالية من قبل القيادة السياسية قد مكن من وضع برامج قوية للبحث العلمي ومراكز للتكنولوجيا تركز جهودها لرصد وتحليل المخاطر الزلزالية والتواصل في ميدان الخطر الزلزالي ويعدّ مركز البحث في علم الفلك والفيزياء الفلكية والجيوفيزياء CRAAG، وأخيرا تم تجسيد الإرادة السياسية والتزام الجزائر بتعزيز القدرات المؤسسية من أجل الحد من مخاطر الكوارث عبر كل التراب الوطني بالمصادقة في عام 2004 على قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وإدارة الكوارث وإدماج الحد من مخاطر الكوارث في المخطط الوطني للتهيئة العمرانية وكذلك إنشاء وإضفاء الطابع المؤسسي على المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى.

الالتزام القطاعي المبكر: أظهر التاريخ الاجتماعي والاقتصادي المتميز للجزائر أنه بإمكان المنطلق الاقتصادي القوى وقاية مثمرة أن يحفز الالتزام القطاعي المبكر في مجال الحد من مخاطر الكوارث، فقد أدركنا بسبب النمو السريع لاقتصاد البلاد أهمية الحفاظ على المنشآت التحتية وجعلها متمكنة من مجابهة الكوارث من أجل الحد من الخسائر المستقبلية، وقد تعاونت عدة قطاعات بشكل إستراتيجي في تصيب أطر وآليات للحد من مخاطر الكوارث على وجه الخصوص بعد فيضان الجزائر باب الواد، عام 2001 و زلزال بومرداس 2003، ونتيجة لذلك تم إدماج عملية الحد من مخاطر الكوارث في المخطط الوطني للتهيئة العمرانية كما تمت مراجعة قوانين البناء، ويتم إلزام تطبيق نظام التأمين ضد الكوارث الطبيعية، وتم القيام بالتقييمات القطاعية في مجال الأخطار الكبرى كافة، وفي الوقت الحالي يتمتع كل قطاع بموظف كنقطة محورية متواصل للحد من مخاطر الكوارث، وتجري القطاعات الأبحاث والتحليلات المناسبة المتعلقة بالمخاطر الكبرى كما قامت بتنفيذ أنشطة تدريبية لتعزيز قدرات الموظفين، هناك ما يقارب من 15 قطاعا يقومون بالتعاون بشكل مستمر لإنجاز دراسات وضع حيز التنفيذ إجراءات الوقاية المناسبة، فمن واجبات المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى التي انقطعت في أنشطتها مؤخرا؛ أن تساعد في نشاط هذه القطاعات بتنسيق كافة أنشطة الحد من مخاطر الكوارث في إطار موحد وخطة عمل محكمة ومدققة.

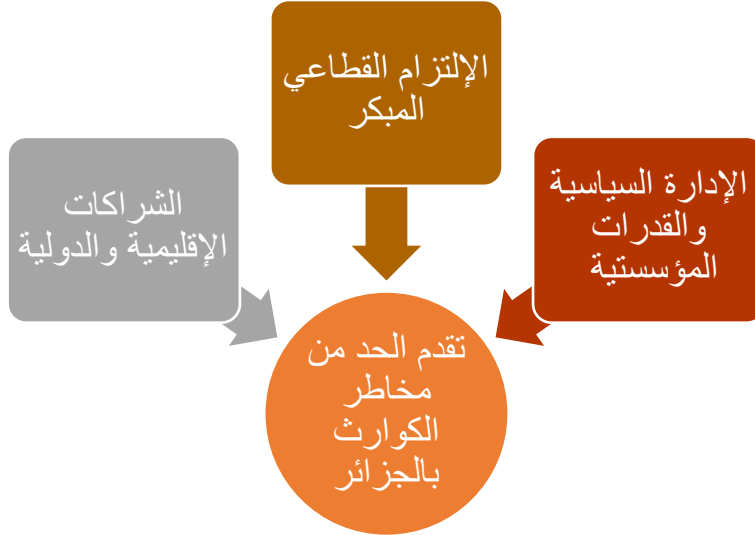
2- **الشراكات الإقليمية والدولية:** كانت الشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أمرا حاسما لإبراز التزام الجزائر للحد من تعرضها للمخاطر على الصعيد المحلي، و تم إطلاق المشروع المشترك ما بين برنامج الأمم المتحدة وحكومة الجزائر والمتمثل في تعزيز القدرات المحلية لتحليل قابلة التضرر والمخاطر المتعلقة بالكوارث الطبيعية وكان ذلك في سنة 2005 وذلك للتصدي لعوامل

الضعف بخمس ولايات، وتوسع نطاق المشروع فتشمل تسعة ولايات في العام التالي بتحليل قابلية التأثر ورسم خريطة للخطر من خلال نظم المعلومات الجغرافية وتوعية الجماعات والمسؤولين المحليين بالمخاطر وفي عام في 2007 و 2008 بادر هذا المشروع في تكوين أعضاء لجنة الولاية على إدارة المخاطر الطبيعية وذلك باستخدام قاعدة بيانات جغرافية أنشأها المشروع، مما مكن العاملين بالحكومة من تحديث قواعد بياناتهم الخاصة وخرائط المخاطر والتحليلات، وتعتبر عملية رسم الخرائط أداة مفيدة لاسيما للتسيير المحلي لمخاطر الكوارث و ثم اعتمادها مركزيا لرصد الاحتمالات والمخاطر الطبيعية، فإن المشروع الذي انتهى في عام 2010 كان قد ساهم في تنمية (المخطط الوطني للتهيئة العمرانية 2030، وفيما بعد أدت شراكة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والحكومة الجزائرية مع مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث في عام 2009 / 2010 إلى تسهيل التحالفات الإقليمية مع برنامج الوقاية من الكوارث الطبيعية والكوارث الناجمة عن النشاط البشري والاستعداد والاستجابة لها، كما أدت تلك الشراكة إلى التمكن من الإطلاع على الممارسات العالمية الجيدة والاستفادة من الخبرات مع ضمان المشاركة في المنتديات العالمية للحد من مخاطر الكوارث، كما أدى هذا الالتزام إلى إنشاء نظام إحصائي وطني للكوارث ودعم عملية تقرير حول إطار نشاط هيوجون وساهم هذا بدوره في جهود الجزائر لاعتماد خطة منهجية للحد من مخاطر الكوارث.

3- قدرات التأهب والاستجابة والتعافي: تعتبر المديرية العامة للحماية المدنية هي الجهة الفاعلة الرئيسية عن تنسيق تنفيذ تدابير التأهب والاستجابة والتعافي الشاملة على المستويين الوطني والمحلي ويعرض متحف الحماية المدنية تاريخ قدرات الجزائر في الاستجابة وبرامج التكوين (التدريب) واليوم أصبحت إحدى المهام الرئيسية للحماية المدنية هي تدريب وتوعية المدارس والبلديات والولايات حول التأهب وتدابير الوقاية، وقد احتفلت الجزائر باليوم العالمي للحد من مخاطر الكوارث JIRC عدة مرات لرفع مستوى الوعي العام وضمان التغطية الإعلامية لها، تشارك الولايات كل سنة أشهر في تدريبات تظاهرية (محاكاة) في إطار التأهب الوطني، حيث تكون كل ولاية مسؤولة عن صياغة خطة لإدارة الكوارث يتم اختبارها وتحديثها في إطار هذه المحاكاة، ولقد تم إعداد خطط مفصلة لإدارة الكوارث فيما يخص مختلف الأخطار كما تم إعداد خطط محلية وإقليمية لتنظيم الإغاثة في حالات

الطوارئ والوقاية والتدخل السريع في المناطق الصناعية ومع ذلك لم يتم وضع أية خطة شاملة متعددة الاحتمالات لمجابهة الأخطار بالبلاد¹.

الشكل رقم 14: أسس وعوامل تجربة الجزائر في إدارة المخاطر



المصدر: makingAlgeria resilient achieving disaster risk reduction in the arabstate: good practice countybrief, united nations office for disaster risk rediction, cairo, Egypt, march 2013, p3.

في حين أن لكل بلد سياق فريد للحد من مخاطر الكوارث فإن الدوافع الجزائرية للتقدم الوطني في الحد من مخاطر الكوارث بمثابة تذكير مفيد بالأهمية العالمية لبعض الشروط المسبقة للنجاح في الحد من المخاطر، وهناك عاملان حاسمان كان لهما دور في تحسين الحد من مخاطر الكوارث هما الإرادة السياسية والقدرات المؤسسية، والشراكات الدولية، في الجزائر بدأ الإلتزام السياسي في أعقاب زلزال الأضنام عام 1980 لوضع برنامج بحثي حول المخاطر الزلزالية وتحسين قدرة الحماية المدنية على الوقاية من الكوارث والاستجابة لها والتأهب لها، ومع ذلك هناك عامل رئيسي مميز ثالث في الجزائر يتمثل في الانخراط المبكر للجزائر في الحد من مخاطر الكوارث².

¹making Algeria resilient achieving disaster risk reduction in the arabstate,op. cit . p5.

²Natural Disasters in the Middle East and North Africa, op.cit , 58.

فمع تنامي المخاطر وتنوع الأزمات والكوارث الطبيعية منها أو تلك التي من صنع الإنسان أصبح التعامل التقليدي معها من خلال التصدي المرتجل في مواجهتها ضربا من المقامرة بالأرواح البشرية وبالمقدرات على حد سواء، إذ لا يمكن انتظار الأزمات والكوارث، بينما الأيدي مكتوفة ولا تتحرك إلا بعد وقوع الواقعة، وقد أثبتت وقائع التاريخ ضرورة وهي على الدوام أقل تكلفة من العلاج، وأن المعالجة المبكرة للأسباب خير من التعامل مع النتائج، فعند الحديث عن إدارة فعالة للطوارئ والأزمات والكوارث، لا يختلف اثنان حول ما للنتبؤ الوقائي من أهمية فاصلة على مستوى الحد من الخسائر لاسيما في الأرواح والتخفيف من حدة الطارئ أو الأزمة أو الكارثة وضمن استمرارية الأعمال في المرافق الحيوية للمجتمع والوصول لتخطي أسرع إلى تحقيق التعافي وعلى أساس هذا التنبؤ تبني الخطط والبرامج الاستباقية، وترسي الاستراتيجيات التي تهدف إلى تطوير القدرات الوطنية وتعزيزها، وبناء شبكات الإنذار المبكر والأمان التي تكفل جاهزية المجتمع وبالتالي القدر الكافي من مقومات ضمان السلامة العامة¹.

الأسلوب المتبع في إدارة مخاطر الكوارث على الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي أهمية كبيرة لكفاءة الفعالية والكفاءة في إدارة هذه المخاطر ويلزم في هذا الصدد وجود رؤية واضحة وخطط واختصاصات وإرشادات وتنسيق داخل القطاعات وفي ما بينها، وكذلك مشاركة الجهات المعنية، لذلك فإن تعزيز إدارة مخاطر الكوارث بغرض الوقاية والتخفيف والتأهب والاستجابة والتعافي وإعادة التأهيل أمر ضروري من شأنه تعزيز التعاون والشراكة في ما بين الآليات والمؤسسات التي تتولى تنفيذ الصكوك ذات الصلة بالحد من مخاطر الكوارث والتنمية المستدامة².

بذلت الحكومة الجزائرية جهدا هاما، على المستوى التنظيمي لإقامة هذا المشروع والحق في وضع إطار متكامل وشامل لمنع الكوارث وإدارتها الكثير؛ حيث أنشئت هيكل لمعالجة الجوانب المتعددة لمشكلة إدارة الكوارث على نحو مختلف المستويات، ومع ذلك ضمان تنفيذ الترتيبات القانونية

¹Crisis and disasters management authority, preparedness and response is everyone's responsibility: vigilant community, crisis and emergency management conference, 25/26 February 2014, united arab emirates, 2014, p10.

²Sendai framework for disaster risk reduction, 2015-2030, OP. CIT, p17.

والتنظيمية بشكل صحيح وتتطلب الأطراف المحترمة آليات متطورة. لقد وصفنا خطواتنا الأولى نحو منصة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي ستقدم دعما كبيرا لإدارة الكوارث العملية، ويقدم العديد من القدرات الهامة للمديرين والناس وكذلك تبادل المعلومات وتعزيز الوعي المؤسسي والعام والتنظيم والإنفاد من خلال بناء ضوابط "تستند إلى السياسات"¹.

استخلصت الجزائر درسا قيمة من الكوارث مثل فيضانات الجزائر بباب الواد عام 2001 وزلزال بومرداس عام 2003 وفيضانات ولاية غرداية عام 2008 بالإضافة إلى حرائق الغابات التي تتدلع سنويا في عام 2003 تم تعزيز الخطة الوطنية للجزائر الخاصة بالحد وإدارة مخاطر الكوارث وذلك هو الشأن أيضا بالنسبة إلى إطارها القانوني والتنظيمي اعتمادا على خبرة المجابهة والتعافي من خلال زلزال بومرداس، وفي عام 2004 اعتمدت البلاد قانون الوقاية من المخاطر الكبرى وإدارة الكوارث وكذلك اعتماد المخطط الوطني للهيئة العمرانية SNAT الذي تم تحديده عام 2010 لإدراج أحكام هامة لتهيئة الإقليم والتخطيط العمراني، في عام 2004 أصدرت وزارة السكن والعمران أيضا نظام جديد للبناء المضاد للزلازل بحيث تم تحديده، ومنذ عام 2005 وعلى خلفية الاعتماد العالمي لإطار عمل هيوغو، فإن هيئة PNUD برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تنشط كحليف رئيسي لتحسين قدرات الجزائر المؤسسية وبالتعاون مع الحكومة الجزائرية أطلق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أول مشروع لإدارة مخاطر الكوارث مع التركيز على تنمية القدرات المحلية والدراسة الفنية للحد من مخاطر الكوارث في تسع ولايات، وفي نفس الفترة أيضا تم تدشين تعاون ثنائي وإقليمي لتعزيز بشكل أكبر القدرات الوطنية للحد من مخاطر الكوارث، فمنذ عام 2009 ساهمت كل من المشاركة السياسية رفيعة المستوى وبرامج تنمية القدرات بالإضافة إلى المشاركة في المحافل والحملات الدولية والإقليمية في تحفيز الجزائر للحد من مخاطر الكوارث وإظهار التزامها في هذا الشأن تقنيا وماليا، ولكن يظل هناك تحديات اجتماعية ومؤسسية، وفي ظل عدم وجود جهاز تنسيق وطني للحد من مخاطر الكوارث افتقرت جهود القطاعات المتعددة والشركاء التي توفر إطار للتعاون وتحقيق نتائج مركزة في مجال الحد من مخاطر الكوارث

¹BenssamAli, Nadia Nouali-Taboudjemat, Omar Noual, op.cit, p77.

وبالرغم من ذلك تقوم المندوبية الوطنية للحد من المخاطر الكبرى التي تم تنصيبها 2012 بضمان تنسيق بين القطاعات المتعددة قصد الحد من المخاطر الكبرى في جميع أرجاء الأراضي الجزائرية¹.

لكن على الرغم من التقدم المشجع لا يزال يتعين القيام بالمزيد على المستويات الإقليمية والوطنية والمحلية، وحتى الآن كان هناك تعاون محدود فيما بين بلدان المنطقة المجاورة، رغم المخاطر المشتركة التي كثيرا ما تتجاوز الحدود. ومع ذلك، وضعت كل من المنطقتين الإسلامية والعربية استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث والحد من مخاطر الكوارث وخطط التنفيذ. وفي هذا السياق، تقود عدة مؤسسات إقليمية التنسيق في مجال الكوارث، فعلى سبيل المثال تعمل منظمة المؤتمر الإسلامي وجامعة الدول العربية، والمنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة على تمكين البلدان التي تواجه مخاطر كوارث مماثلة أو تتأثر بالكوارث العابرة للحدود، التعاون بفعالية².

¹making Algeria resilient achieving disaster risk reduction in the Arabstate, op. cit, p2.

²Natural Disasters in the Middle East and North Africaop.cit, p18.

المطلب الثاني

معيقات وتحديات إدارة الأزمات والكوارث على المستوى المحلي.

شهدت الجزائر كوارث مدمرة كانت سببا في قتل الآلاف من الناس وتشريد الملايين دون أن ننسى الخسائر المالية المسجلة بالمليارات، فبعد كل كارثة كانت الجزائر تثبت عدم جاهزيتها الكاملة لمواجهة الكوارث والأزمات والكوارث وذلك راجع لمجموعة من المعوقات التي تعتبر سببا في عرقلة وعدم وصول الجزائر إلى الأهداف المطلوبة في مجال إدارة الأزمات والكوارث ويمكن تلخيصها فيما يلي:

- غياب المشاريع العلمية والعملية الفعالة والدراسات الوافية في مجال إدارة الأزمات والكوارث: وهو ما يدل على غياب الإرادة السياسية المطلوبة في مجال إدارة الأزمات والكوارث خاصة في الفترات السابقة.

- تأخر العمل بالمخططات المتخصصة بإدارة الأزمات والكوارث: إذ إن كل دقيقة أثناء الأزمة أو الكارثة هي لحظة حساسة ولا يمكن التهاون بها فكلما كان التدخل أبكر كلما كان ذلك إيجابيا لكن عندما نتحدث عن التدخل نقصد التدخل المنظم والمحدد وفق مخططات خاصة وذلك من أجل ترشيد عملية إدارة الأزمات والكوارث، لأن التدخل العشوائي غير المضبوط بمخططات من شأنه تصعيد المخاطر ومضاعفة الخسائر وعرقلة عملية إدارة الأزمات والكوارث.

- غياب الاستقلالية للجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر: رغم الشوط الكبير الذي قطعه الجزائر في مجال تحقيق اللامركزية، إلا أن المركزية في إدارة الأزمات والكوارث لا تزال طاغية لحد الآن.

- نقص الإمكانيات والعتاد اللازم في إدارة الأزمات والكوارث: تقريبا كل الكوارث التي مرت بها الجزائر تثبت عدم جاهزية الدولة الجزائرية بما في ذلك السلطات المحلية من الناحية المادية على مجابهة الأزمات والكوارث، ما يفقدها القدرة على السيطرة والتحكم في الأوضاع، وما يسمح في تضاعف الخسائر والمخلفات، نتيجة لعدم امتلاك الجهات المعنية الوسائل الكافية واللازمة لإدارة الكارثة، الأمر الذي يؤدي بها إلى طلب تدخل جهات أخرى مثل الجيش، القطاع الخاص... من المؤسسات التي تمتلك عتاد كافي وضروري، ولكن حتى هذه الجهات في كثير من المرات تثبت عدم امتلاكها للتقنيات الحديثة في إدارة الأزمات والكوارث لتتنبؤ والإنقاذ مثلا، خاصة في فترات سابقة مثل

ما حدث في كارثتي زلزال بومراس 2003، وفيضانات باب الواد 2001. وكذلك كارثة حرائق الغابات التي شهدتها مختلف ولايات الجزائر صيف 2017.

- **غياب نظام إحصائي دقيق وحديث:** بعد كل كارثة تتضارب التصريحات حول عدد السكان والمباني المتضررة حتى من طرف السلطات المختصة، هذا راجع إلى جهل السلطات بالإحصائيات الدقيقة، ما يؤدي إلى تعقيد عملية إدارة الأزمات والكوارث لجهل الفرق المتخصصة لعدد الفعلي للسكان والمباني وبالتالي عدم القدرة على تحديد عدد وتوزيع الأفراد بالشكل الصحيح ما يؤدي إلى عدم الدقة في تحديد الهدف المقصود والاحتياجات الضرورية.

- **غياب النصوص التنظيمية للقوانين:** في مجال إدارة الأزمات يجب أن يكون دقيق ومضبوط ومحدد وفق قوانين وإجراءات واضحة، لأن أي غموض أو خطأ ممكن أي يؤدي إلى تفاقم الوضع وزيادة حدة الأزمات أو الكوارث مما يؤدي إلى عدم الوصول إلى الهدف المنشود وهو في إدارة الأزمات والكوارث السيطرة على الأوضاع والحد من تزايد حد الأزمة أو الكارثة وبالتالي تقليل الخسائر والمخلفات في أقصى وقت ممكن، لكن غياب النصوص التنظيمية يؤدي إلى عدم فعالية القانون بالدرجة اللازمة، وأحيانا كثيرة غياب النصوص يؤدي إلى فراغ قانوني يؤدي إلى تضارب الآراء وسوء توظيف القانون بالشكل الصحيح، لذلك فمن الضروري إصدار النصوص التنظيمية للتشريعات الخاصة بإدارة الأزمات والكوارث هذا المجال الحساس الذي يرتبط بأمن وحياة الأفراد.

- **نقص الموارد المخصصة لإدارة الأزمات والكوارث:** بوقوع أزمة أو كارثة يلجأ المسؤولون سواء على المستوى الوطني أو المحلي إلى اللجوء إلى الخزينة العمومية، الأمر الذي يجعلنا نطرح السؤال التالي: ما الغرض من وجود صناديق مخصصة للكوارث والظروف الطارئة؟.

- **غياب ثقافة الأزمات والكوارث:** تعاني الجزائر على غرار العديد من الدول العربية من غياب ثقافة الكوارث، وهذا الأمر نلمسه في التأمين على الكوارث، الاستعداد للكوارث، فالكثير من الأوقات رغم دق ناقوس الخطر إلى أن الكثير من الأفراد لا يعطي الأمر الأهمية اللازمة والاستعداد الكافي، ما يؤدي دوما إلى نتائج كارثية، كذلك نلمس غياب ثقافة الأزمات والكوارث في سلوكيات الأفراد وطريقة التعامل مع المخاطر والكوارث، مثل السلوكات اللازمة التي يجب القيام بها أثناء هزة أرضية أو انفجار أو غيرها من الأخطار...نحن بحاجة فعلا إلى توعية أكثر تكوينات خاصة للتعامل مع الأخطار والكوارث، وكل الجهات الرسمية وغير رسمية مسؤولة عن هذه العملية.

-نقص الخبرات في الميادين الخاصة: في الغالب المتدخل الأساسي في عملية إدارة الأزمات والكوارث هم رجال الحماية المدنية، وفي الحالات الاضطرارية أفراد الجيش، فعلا هم أفراد متخصصون ويساهمون بدور أساسي في عملية إدارة الأزمات والكوارث، لكن الدولة بحاجة إلى تكوينات خاصة في بعض المجالات. حيث لا نلجأ بعدها إلى طلب الخبرة من دولة أخرى.

-عدم الالتزام بالقوانين: الكثير من الكوارث يكون سببها الإنسان الذي في الغالب لا يحترم القوانين ولا اللوائح، خاصة فيما يتعلق بقوانين التعمير، حيث نجد العديد من الأفراد يعمرون المباني على أراضي مهددة أو موضوعة في قائمة الأماكن المحظورة بسبب لاحتمال تعرضها لخطر، الأمر الذي يؤدي إلى تزايد الخطر وارتفاع الخسائر، مثل القاطنين على ضفاف الأنهار.

-نقص المكاتب الدراسات المعتمدة في الجزائر: وذلك على المستويين المحلي والوطني، فالجزائر في الغالب تقوم بالدراسات على مستوى المكاتب الدولية الأجنبية التي تكلف المليارات.

المطلب الثالث

تحديات الجزائر في عملية إدارة الأزمات والكوارث.

تواجه الدولة الجزائرية تحديات جمة من أجل إنجاز عملية إدارة الأزمات والكوارث والحد من الأخطار، وتتمثل عموماً هذه التحديات فيما يلي:

1- تفعيل القوانين الخاصة بإدارة الأزمات والكوارث وخاصة قانون التهيئة العمرانية: حيث يعد عدم إحترام المعايير العلمية في البناء والتعمير إلى زيادة تفاقم المخاطر وزيادة المخلفات البشرية والمادية.

ففي هذه الصدد نجد الدراسة التي تم إعدادها سنة 2003 من طرف المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول موضوع التعمير والأخطار الطبيعية والصناعية في الجزائر تحت عنوان انشغالات الحاضر والمستقبل، فالأسباب المباشرة التي عادة ما تؤدي إلى تفاقم الخسائر الناجمة عن الكوارث الطبيعية تتمثل في تسجيل وضعية جوية خاصة تتميز بتهاطل كميات خيالية من الأمطار في ظرف زمني قياسي ووجود نقائص بشبكة التفرغ وتضخم الوديان نتيجة تلوثها وامتلائها بالنفايات الصلبة التي تتحول في الأصل إلى مصدر خطر مميت، بالإضافة إلى تمركز البناءات على حواف ومجاري الوديان والتوسع العمراني للمدن على حواف الجبال، زيادة على ذلك توسع رقعة السكن العارض والهش هذا الأخير الذي هو الآن محل تسوية على مستوى ثلاث ولايات هي قسنطينة ووهران والعاصمة وحسب وزارة السكن فإن مصالحها انطلقت عملاً بتوجيهات رئيس الجمهورية في عملية القضاء على الأحياء القصديرية والبناءات الهشة التي عادة ما تكون الهدف الذي يتأثر بالدرجة الأولى في حال حدوث الكوارث الطبيعية¹.

وبخص هذا الشأن تحدث عبد الكريم يلس المدير العام للمركز الوطني للبحث في علم الزلازل عن مسؤولية الجميع في التقليل من هذه الكوارث داعياً إلى اختيار ولايات نموذجية، محذراً في الوقت نفسه من بعض مناطق العاصمة على غرار واد حيدرة، الحمير، منطقة جسر قسنطينة وبومرداس على أنه لو لم يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة فإنها ستشهد فيضانات مثل غرداية وباب

¹ زولا سومر، خبراء في تسيير المخاطر والكوارث الطبيعية يحذرون: مرجع سابق.

الوادي، محملا في نفس الوقت السلطات خاصة وزارة السكن مسؤولية إعطاء رخص البناء العشوائية في ممرات الوديان، مشددا على ضرورة إيجاد حلول واقعية لتجنيب العاصمة باب واد آخر¹.

أعد المركز الوطني للدراسات والأبحاث المتكاملة للبناء تقريرا مفصلا يحذر فيه من عشوائية بناء السكنات في الجزائر، مما يجعلها عرضة للسقوط والانهيار خاصة مع النشاط الزلزالي الكثيف الذي عرفته بلادنا في السنوات الأخيرة، حيث أدرجت 8 ولايات في خانة الخطيرة جدا والأكثر عرضة للهزات الأرضية العنيفة، والتي بإمكانها أن تعيد سيناريو بومرداس والشلف.

حيث وضع المركز الوطني للدراسات والأبحاث في البناء شروطا جديدة لبناء وتشبيد السكنات الجديدة تتماشى مع طبيعة مناخ كل منطقة في الجزائر، ويحمل المخطط الذي أعده المركز خريطة جديدة اقترحتها على وزارة السكن تتعلق ببناء سكنات تراعي الخصوصيات المناخية لكل منطقة، سواء تعلق الأمر بالزلازل أو الفيضانات أو الحرائق، مع إخضاع جميع البناءات إلى مقاييس تقنية وقانونية منها دراسة واختيار الأرضية التي تتجز فيها هذه الأخيرة وتطبيق قانون البناء، من خلال عزل البناءة عن الأرضية والتربة، حيث تمكن هذه التقنية التي لا تطبق على كل البناءات من التقليل من قوة الزلازل التي تتخفف مع البناء مثلما هي الحال مع مسجد الجزائر الكبير، الذي يتم بناؤه وفقا للمعايير المضادة للزلازل، وهو البرنامج المعتمد عليه في العديد من الدول المتقدمة².

فقد أكد خبراء ومختصون في مجال الكوارث الطبيعية على أن الجزائر مهددة بالكوارث الطبيعية خاصة في ظل الفوضى واللامسؤولية التي تعد المسببات الأولى في تفاقم أضرار هذه الكوارث، وأرجعوا أسباب النتائج المدمرة لهذه الأخيرة إلى غياب المسؤولية وانتشار البناءات الفوضوية التي

¹ هيام لعين، خبراء يؤكدون أن 5 ولايات مهددة بالكوارث الطبيعية ويحذرون ، نشر في الحوار يوم 10-10-2008، مقال متاح على الموقع التالي: <https://www.djazairress.com/elhiwar/5074>، تاريخ التصفح: 12 سبتمبر 2017، الساعة: 12:00.

² نورة باشوش، المركز الوطني للدراسات والأبحاث وضعها في خانة الخطيرة 8 ولايات في الجزائر الأكثر عرضة للزلازل العنيفة، 8/ 2014/8، جريدة الشروق، متاح على الموقع التالي: <https://www.echoroukonline.com/ara/articles/212717.htm>، تاريخ التصفح: 22 سبتمبر، الساعة: 16:00.

تعرفها جل مناطق الوطن. كشف محمد بلعزوقي مدير المركز الوطني للبحث المطبق والمضاد للزلازل أن 5 ولايات في الوطن تعاني من خطر التعرض لمختلف أصناف الكوارث الطبيعية وهي مهددة بصفة كبيرة على غرار ما وقع لمدينة غرداية ويتعلق الأمر بكل من العاصمة بومرداس، بلدية عين الدفلى والمدينة.

وأوضح المسؤول ذاته في ندوة تسيير الكوارث الطبيعية أقامتها جريدة "المجاهد" بحضور عدد من الخبراء المختصين في المجال إضافة إلى كل الأطراف الفاعلة في مثل حدوث هذه الكوارث، أن أهم الأخطار المصنفة بالكبرى التي تتعرض لها الجزائر حسب قانون ديسمبر 2004 هي الزلازل والفيضانات، انزلاقات التربة، الرياح الكبرى. وأوضح ذات المتحدث أنه لا بد من منظمة وطنية لتسيير الكوارث الطبيعية وهذا للتقليل من الأضرار الناجمة عنها، مشيراً إلى أن مثل هذه المنظمة من شأنها تأمين حياة المواطن¹.

2- الاهتمام بتطوير القوانين والتنظيمات الخاصة بإدارة الأزمات والكوارث في الجزائر وبحث

كيفية تطبيقها على أرض الواقع: أن وضع قاعدة قانونية متنوعة لا يأتي بالنتائج المطلوبة خاصة إذا كانت هذه القوانين شكلية وتطبيقاتها غائبة على أرض الواقع.

حيث تزايدت الدعوة إلى ضرورة إحداث منظمة متخصصة بإدارة الأزمات والكوارث، حيث أن هذه المنظمة المقترحة بتسيير الكوارث الطبيعية يجب أن تكون بالتنسيق مع عدة أطراف على رأسها وزارة الموارد المائية بصفقتها المالكة للخارطة الجغرافية على المستوى الوطني ومن خلالها يمكن تحديد مناطق النشاط الزلزالي. وفي سياق ذي صلة أوضح ذات المتحدث أن الجزائر لا يلزمها نصوص تشريعية في هذا المجال، من منطلق أنها تملك نصوصاً قوية لكنها غير مطبقة على أرض الواقع الحلول موجودة لكن تطبيقها يبقى الغائب الأكبر والمسبب لمثل هذه الحالات من الكوارث التي ما فتئت تضرب الجزائر.

كما دعا شلغوم السلطات المعنية إلى الإسراع في تنصيب هيئة لتسيير المخاطر الكبرى التي نصت عليها المادة 68 من قانون 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى والتنمية المستدامة، لأنه بدون تنصيب هذه الهيئة لا يمكن تطبيق أي قانون يصدر في هذا الشأن مستقبلاً بما فيه قانون

¹ هيام لعيون، خبراء يؤكدون أن 5 ولايات مهددة بالكوارث الطبيعية ويحذرون، مرجع سابق.

2004 الذي لا يزال حبرا على ورق لعدم وجود هذه الهيئة، لأن تسيير الكوارث، كما يقول محدثنا، يجب أن يكون من صلاحيات هذه الهيئة لأنها وحدها القادرة على التسيير الجيد للكوارث شرط أن تضم خبراء ومختصين وممثلين عن كل القطاعات المعنية¹.

الجزائر ليست بحاجة إلى قوانين بقدر ما هي بحاجة التجسيد الفعلي والرشد لهذه القوانين الموجودة على أرض الميدان.

3- **الاهتمام بنظم الإنذار المبكر:** كما سبق وان ذكرنا يعد الإنذار المبكر من أهم عوامل نجاح عملية إدارة الأزمات والكوارث، خاصة إذا تلتته الترتيبات والنشاطات اللازمة، فإن ذلك حتما سيكون سببا في تقليل الخسائر وتخفيف حدة الكوارث، وهو الأسلوب المتبع في اليابان.

وفي هذا الصدد طالب بلعزوقي بصفته مدير المركز الوطني للبحث في علم الجيوفيزياء السلطات باعتماد نظام الإنذار عند حدوث أي كوارث من هذا القبيل لتجنب حصد المزيد من الأرواح البشرية. وطالب بوبكر محمد خبير في مكتب دراسات الأخطار الكبرى بضرورة جعل البلدية هي المركز الأول للتقليل من الكوارث الطبيعية، وهذا بجعل مكاتب دراسات على مستوى كل ولاية من ولايات الوطن مع تحديد ولايات نموذجية حتى تحسن الدراسة وتقييم الأوضاع بشكل وافٍ وكافٍ، وقال إن ورقة أيضا مهددة "لن تصبح المنطقة موجودة على 20 سنة من الآن"².

4- **تعزيز دور الجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث:** من خلال دراستنا لاحظنا أنه رغم الصلاحيات المنصوص عليها قانونيا فيما يخص دور الجماعات المحلية، إلا أنها في الواقع تبقى المسؤولية الحقيقية في إدارة الأزمات والكوارث تكون في يد السلطة المركزية، أي الوزراء وخاصة وزارة الداخلية على رأسها وزير الداخلية.

كشف المندوب الوطني للمخاطر الكبرى بوزارة الداخلية والجماعات المحلية الطاهر مليزي، عن استحداث لجنة قطاعية مشتركة عبر كامل ولايات الوطن للوقاية من المخاطر الكبرى وإدارة الكوارث. وأضاف المندوب الوطني للمخاطر، خلال دورة تكوينية لفائدة المندوبين المحليين المعينين مؤخرا من

¹ حميد زعاطشي، مرجع سابق.

² هيام لعيون، خبراء يؤكدون أن 5 ولايات مهددة بالكوارث الطبيعية ويحذرون، مرجع سابق.

قبل ولاية الجمهورية للقيام بتنسيق وإدارة هذه اللجنة محليا انه يجب وضع استراتيجية وطنية ومحلية لإدارة والحد من الكوارث الطبيعية، كما أكد مليزي أن هذه اللجنة مكونة من كل المديرين القطاعيين الذين لهم علاقة خاصة بإشكالية الوقاية من المخاطر الكبرى وكذلك تسيير الكوارث ، و في نفس السياق أوضح المتحدث أن اللجنة تتكفل بمهام تحصين المواطن والمدن وكذا القرى في حال وقوع كوارث طبيعية والتخفيف من أثارها وكذا تكوين المتدخلين من أعوان الحماية المدنية. من جهة أخرى أكد مدير المركز الوطني للزلازل يلس شلوش أن هناك لجنة قطاعية تسيير محليا وتسمح بوضع استراتيجية فعالة للوقاية من المخاطر الكبرى¹.

وفي هذا الصدد صرح السيد الطاهر مليزي في لقاء مع «المساء»، مفيداً بأن الجزائر التي انضمت لـ «الشبكة العالمية للمدن المجابهة» التابعة لمكتب الأمم المتحدة للوقاية من المخاطر الكبرى تعمل على الاستفادة من التجارب العالمية في حماية المدن والحوضر الكبرى من الكوارث كاشفا في هذا الصدد، عن مكتب أمريكي يقوم بإعداد دراسة معمقة لحماية مدينة الجزائر، وقال السيد مليزي إن هذه الهيئة الجديدة التي تحدت عنها قانون 2004 في مادته 86 وتأسست في ماي 2011 تحت وصاية الداخلية والجماعات المحلية تُعنى بثلاثة فروع هي الكوارث الطبيعية والمخاطر التكنولوجية وفرع التنسيق بين مختلف القطاعات وتهدف إلى إعلام وتحسيس وتجنيد المسؤولين المحليين للتكيف مع المخاطر الكبرى، والاستفادة من التجارب العالمية في ميدان الوقاية، وتخفيف درجة المخاطر وتطبيقها في الميدان عملا بالحكمة القائلة: يجب أن نفكر شموليا ونطبق محليا².

5- إقامة شراكات وتعاون بين مختلف الدول ومحاولة الاستفادة من الخبرات الأجنبية:

الكوارث هي أحداث تفوق قدرات الدول؛ وهذا ما أثبتته زلزال بومرداس، فيضان باب الواد، فيضانات غرداية، فيضان البيض... هذا فيما يخص الجزائر كذلك نفس الوضع إن لم نقل أصعب فيما يخص

¹ استحداث لجنة قطاعية مشتركة عبر كامل ولايات الوطن للوقاية من المخاطر الكبرى 2015/04/27، 15:00،

مقال متاح على الموقع التالي:

<http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20150427/38481.html>. تاريخ التصفح 10

نوفمبر 2017، الساعة: 12:00.

² المرجع السابق نفسه.

باقي الدول لذلك فلا بدّ من مد جسور التعاون بين الدول في إطار تعاوني مشترك للحد من أخطار الكوارث.

كما قد شدد وزير السكن والعمران و المدينة عبد المجيد تبون بالجزائر على أهمية دور المركز العربي للوقاية من أخطار الزلازل والكوارث الطبيعية الأخرى في إيجاد آلية عربية مشتركة تعمل على التصدي لهذه الكوارث ومواجهة آثارها وفي كلمة له لدى افتتاح أشغال الجمعية العامة الأولى للمركز المنعقدة بالجزائر أكد تبون انه من شان هذه الهيئة التي وافقت جامعة الدول العربية على إنشائها سنة 2004 أن تشكل الأداة الناجعة للتصدي للأضرار الناجمة عن الكوارث الطبيعية وستفسح المجال للتفكير في آليات مشتركة واستصدار قوانين موحدة والعمل على تطبيقها¹.

ففي هذا الصدد نجد أن تصريحات لوالي الجزائر عبد القادر زوخ يؤكد فيها قيام مصالحه بعقد اتفاق مع دولة أجنبية من أجل الاستفادة بخبرات هذه الأخيرة في مجال حماية المدينة من خطر الكوارث الطبيعية على غرار الفيضانات والزلازل، أين ستعمل مصالح ولاية الجزائر على رقمنة الطرقات واستعمال وسائل حديثة لتحديد النقاط السوداء والطرقات وإمكانية معرفة الخطر، مع الأخذ بعين الاعتبار التجارب التي خاضتها الجزائر في مواجهة مثل هذه الكوارث الطبيعية².

قال السيد مليزي المسؤول الأول عن المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى إن المندوبية أكدت على انضمامها لشبكة المدن المجابهة، وهي عبارة عن حملة عالمية تحت لواء مكتب الوقاية من المخاطر الكبرى للأمم المتحدة الخاص، هدفها تمكين مختلف المدن وبلدانها من الاتصال ببعضها لتبادل الأخبار والخبرات والدراسات وغيرها. وتضم الشبكة مثلا، قائمة المدن المهتدة بالفيضانات، أو الزلازل والتي لها تجارب يمكن الاستفادة منها عن طريق دعوتها لتصدير تجربتها في الدول الراغبة في الاطلاع على ذلك، مفيدا بأن الجزائر تشارك في مختلف المحافل المتعلقة بالمخاطر الكبرى، وأنها

¹تبون يشدد على ضرورة ايجاد آلية عربية مشتركة للتصدي للكوارث الطبيعية، 2014/12/21 - 10:00، مقال متاح على الموقع التالي: <http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20141221/23431.html>: تاريخ التصفح: 23 سبتمبر 2017، الساعة: 22:00.

²نادية بوطويل، مشروع لحماية العاصمة من الكوارث الطبيعية قريبا، /مشروع-لحماية-العاصمة-من-الكوارث-الطبيعية/، <https://www.algeriatody.com>، تاريخ التصفح: 23 سبتمبر، الساعة: 19:45.

تقدم اقتراحات ببناء وتعمل على تجسيدها ببلادنا، ومن بينها مساعي وزارة الداخلية والجماعات المحلية، التي أعطى مسؤولها الأول السيد نور الدين بدوي تعليمات في جويلية الماضي لـ «الأميار» كي تقوم كل بلدية بتعيين مندوب بلدي للمخاطر الكبرى يكون من الإداريين، في وقت تم تعيين مندوبين على مستوى كل ولايات الوطن¹.

سمحت الكوارث الناجمة عن الفيضانات والزلازل وحرائق الغابات في السنوات الأخيرة في الجزائر أنه يلاحظ بشكل عام أنه ينتج هذا النوع من الكوارث مخاطر أخرى مما يفرض جهودا وموارد إضافية للسيطرة على الوضع، أظهرت التغذية الراجعة أن أكثرية الدول المعنية لم تكن تمتلك القدرة على توفير الاستجابة الملائمة لمواجهة التأثيرات وتوفير العودة إلى الوضع الطبيعي، يؤكد مثلا الكارثتان اللتان وقعتا في الجزائر فيضان باب الواد وزلزال بومرداس توجه الدروس المستفادة إلى السلطات المسؤولة عن إدارة الكوارث، إضافة إلى خطط العمل التي تم اعتمادها داخليا لحماية الشعوب وحماية أدوات الإنتاج يبقى واجب تحديد بدائل أخرى لتحسين القدرة على الاستجابة، قد يمكن الحل لتوفير الاستجابة الفاعلة في إيجاد إطار تبادل الخبرات والمساعدة المتبادلة على مختلف المستويات².

إقامة وإنشاءات بناءات وفق أسس علمية متطورة: وذلك من خلال تطوير نظام التعمير والبناء، وفق معايير علمية تصمد أمام الكوارث، مثل البنائيات المضادة للزلازل، السدود...

فقد أكد الوزير تبون في هذا الصدد إلى كل من المركز الجزائري للبحث في علم الفلك والفيزياء الفلكية والجيوفيزياء وكذا المركز الوطني لهندسة مقاومة الزلازل والمخبر التابع له الذي يعدّ من أكبر المخابر على المستوى الإفريقي. في ذات السياق نوه الوزير بالدور الهام الذي ينتظر أن يلعبه المركز

¹رشيد كعوب، مليزي: نسعى لتعيين 1541 مندوبا بلديا للمخاطر الكبرى، الوطن 23 تشرين 2016، مقال متاح على الموقع التالي: <https://www.el-massa.com/dz/index.php/component/k2/item/29388>.

تاريخ التصفح: 23 سبتمبر 2017، الساعة: 14:00.

²حين لا تعرف الكوارث حدودا، وحده التعاون يمكن أن يحدث فرقا، برنامج 2013euromed pprd sudii - 2016، الكتيب النهائي، الاتحاد الأوروبي، 2016، ص12.

العربي للوقاية من أخطار الزلازل والكوارث الطبيعية والذي يتخذ من الجزائر مقرا له في تطوير نوعية البناء وجودته في الجزائر خاصة في إطار البرنامج الخماسي المقبل للاستثمارات العمومية 2015-2019 و الذي يتضمن مشروع إنجاز مليوني وحدة سكنية جديدة¹.

حيث أكد الخبراء في مجال البناء خلال يوم دراسي بالمدرسة العليا للأشغال العمومية بالعاصمة أن السدود الجزائرية في حالة جيدة و لا تواجه أي مشاكل، بالمناسبة قال خبير في الهندسة المدنية عبد الغاني سي الشايب أن الجزائر يعد بلد زلزالي و السدود هي بنايات خاصة و أي خلل قد يصيبها قد يضر بالسكان مضيفا أن هناك سدود صممت مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات الجديدة للوكالة الوطنية للسدود و التحويلات كما أكد مدير الاستشراف بوزارة الأشغال العمومية الواحدي عبد الباقي أن تحقيق التنمية الاقتصادية في إنجاز الهياكل الإستراتيجية كالسدود أصبح عاملا في التنمية المستدامة من جهة أخرى، قال الخبير في مجال الري رحمانى دواوي إن "الجزائر كونت مهندسين منذ الاستقلال إلى يومنا هذا الذين أدوا مهمتهم بأتم معنى الكلمة مؤكدا على احترام المعايير والمقاييس في إنجاز السدود لتجنب الكوارث الطبيعية والمخاطر التي يمكن أن تمس حياة السكان².

صنّف خبراء دوليون مختصون في الكوارث الطبيعية الجزائر ضمن أضعف دول البحر الأبيض المتوسط في مجال تسيير الكوارث الطبيعية، رغم كونها من البلدان الأكثر عرضة للمخاطر الكبرى، جاء تصنيف هؤلاء الخبراء خلال الندوة الجهوية الخاصة بتسيير الكوارث في منطقة البحر الأبيض المتوسط المنعقدة الأسبوع الفارط في العاصمة البريطانية لندن، حيث عرض المشاركون في الندوة

¹ تبون يشدد على ضرورة إيجاد آلية عربية مشتركة للتصدي للكوارث الطبيعية، 2014/12/21 - 10:00، مقال متاح على الموقع التالي: <http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20141221/23431.ht>، تاريخ التصفح 23 سبتمبر 2017، الساعة: 13:00.

² خبراء يؤكدون أن السدود الجزائرية تستجيب لمقاييس السلامة من الكوارث الطبيعية 2015/02/17 - 15:35، مقال متاح على الموقع التالي:

مختلف تجارب دول المنطقة في مجال تسيير المخاطر الكبرى والإجراءات المتخذة لمواجهة ذلك. وعن أسباب تصنيف الجزائر في ذيل الترتيب في مجال تسيير الكوارث في المنطقة ككل.¹

قرابة مليوني مسكن في الجزائر مهددة بالانهيار بسبب المشاريع السكنية المبنية على حافة الوديان حيث أن غالبية المشاريع التي إنجازها منذ 1999 لم تخضع لدراسة وافية وخاصة على مستوى وضعية الأرضية، نظرا لاستعجاله الإنجاز التي تطلبها وزارة السكن بهدف حل مشكلة الإسكان في البلاد ، فما يقارب 80 بالمائة من المساكن التي سلمت لأصحابها معرضة للانهيار.²

تدعيم الدولة الجزائرية بمراكز علمية متخصصة في إدارة الأزمات والكوارث:

لو تحدثنا عن المراكز المعتمدة في إدارة الأزمات والكوارث لوجدناها تعد على الأصابع تتمثل في مركز علم الفلك والفيزياء الفلكية والجيوفيزياء، والمركزي الوطني للبحوث التطبيقية في هندسة الزلازل CGR، الوكالة الفضائية الجزائري ASAL، فعلا هذه المراكز تقوم بأعمال كبيرة فيما يخص بإدارة الأزمات والكوارث، إلا أنه لو طرحنا سؤال مهم هل الدولة الجزائرية بهذه المساحة وبهذا التعداد السكاني والتنوع الجغرافي ومع كثرة المخاطر والكوارث تكفيها هذه المراكز؟

الجواب لا طبعاً الدولة الجزائرية تحتاج إلى تدعيم هذه المراكز إلى مراكز أخرى كمراكز التخطيط المختصة بإدارة الأزمات والكوارث، مراكز الإنذار الوطنية والمحلية، مراكز تدريب الفرق والقادة المتخصصين في إدارة الأزمات والكوارث، فكما هو معروف للجميع الجزائر في كل كارثة تقريبا تطلب مساعدات فنية وبشرية ومادية من الدول الأجنبية، لذلك فلا بد من إنشاء مراكز متخصصة وطنية ومحليا بدل من اللجوء إلى الدول الأجنبية.

التحديات الملحة بشأن الحد من مخاطر الكوارث في المنطقة العربية³:

- عدم فعالية الإدارة السياسية والدعم السياسي المعلن للحد من مخاطر الكوارث.
- عد فعالية الإرادة السياسية والدعم السياسي المعلن للحد من مخاطر الكوارث.

¹ حميد زعاطشي، مرجع سابق.

² علي يحي، مدن مهددة بالغرق في الجزائر، جريدة الوسط، العدد 4514، 16 يناير 2015، ص16.

³ نتائج الاجتماعات التشاورية في المنطقة العربية بشأن إطار عمل الحد من مخاطر الكوارث لما بعد 2015، المؤتمر العربي الثاني للحد من مخاطر الكوارث، شرم الشيخ، مصر، 14، 6، 2014، ص8.

- ضعف إدارة الحد من مخاطر الكوارث.
- التأثيرات السلبية لتغيير المناخ وتفاقم إنعدام الأمن المائي والأمن الغذائي.
- النمو الحضري والتوسع العمراني السريع دون رقيب، أو تخطيط يراعي الحد من المخاطر.
- ضعف البحوث العلمية المنشورة والمراجعة.
- ضعف ثقافة الحد من مخاطر الكوارث وضعف مشاركة أصحاب المصلحة.
- عدم توفر تمويل الحد من مخاطر الكوارث.

المبحث الثالث

الأزمات والكوارث ومسار التنمية المستدامة.

تعتبر سنوات التسعينات هي فترة السنوات العشر المكرسة لجهود كبيرة بذلك في سبيل تشجيع تنفيذ تقنيات التخفيف من الأضرار من خلال المشاريع الإنمائية في العالم كله، ولقد تبنت الأمم المتحدة فترة التسعينات على أنها السنوات العشر الدولية للتخفيف من الكوارث الطبيعية " I D N D R والغاية من كل ذلك هي تحقيق تخفيض ملموس في نسبة القضاء على الحياة وتخفيف الأضرار التي تخلفها الكوارث بحلول نهاية التسعينات ويقوم مكتب الأمم المتحدة للإغاثة الكوارث UNDRC وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية بالدور الرئيسي في تشجيع الحكومات الوطنية والمنظمات غير الحكومية على السيطرة على المشاكل المتعلقة بالكوارث من خلال المشاريع الموجهة مباشرة إلى التخفيف من وطأة الأحداث أو الكوارث الطبيعية، ومن خلال دمج الإدراك للأخطار كجزء طبيعي في مشاريع عمليات التخطيط يزداد مفهوم التخفيف من الأخطار الطبيعية أو الكوارث¹.

فقد بدأت في الآونة الأخيرة الدراسات والفكر القانوني تهتم بقضايا الكوارث والأزمات وأخذها مأخذ الجد ، هذا وقد ظهرت العديد من المؤلفات والبحوث والدراسات وعقدت عدة مؤتمرات ووقعت الكثير من المؤلفات والبحوث والدراسات، وقدمت عدة مؤتمرات ووقعت الكثير من الاتفاقيات التي تعالج هذا الموضوع، فأخذت مشكلة الكوارث والأزمات حيزا من الاهتمام الدولي بسبب بعدها العالمي، لاسيما وأن البيئة الطبيعية يشكل وحدة واحدة لا تحدها حدودا لذلك فهي تثير العديد من الإشكاليات خاصة القوانين منها².

¹ عادل رفاي عوض، مرجع سابق، ص 2_3.

² مصعب حبيب مرحوم الهاشمي، دور القوانين والتشريعات الدولية والمحلية في مواجهة أزمات الكوارث، مجلد 18، مجلة العلوم الإنسانية، 2007، ص 81.

المطلب الأول

هل الكوارث فعلا عقبة في مسار التنمية؟.

أصبح هناك وعي متزايد بالصلات بين الكوارث الطبيعية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية ونتائج الفقر في المقابل الزيادة الملحوظة في عدد الكوارث الطبيعية، وتعود هذه الزيادة إلى زيادة التمركز البشري في المناطق المعرضة للكوارث وإلى تقادم الأحداث الطبيعية مثلا لفيضانات التي يكون سببها التنمية غير المناسبة¹.

عرفت بداية هذا القرن توفي أكثر من مليون شخص في عواصف وكوارث كبرى مثل زلزال هايتي في عام 2010، بلغت الأضرار الاقتصادية في مجموعها نحو تريلوني دولار أمريكي وهي خسائر مأساوية لكن بوسعنا أن نتجنبها من خلال الاستعداد اللازم، حيث نذكر هنا بأن الاستعداد للكارثة ليس ترفا اختياريًا بل هو عملية مستمرة ومكثفة ضرورية لإنقاذ أرواح البشر، وحماية البنية الأساسية والحفاظ على التنمية، والحجة الداعمة للاستثمار في تدابير طبيعية، مثل مواسم العواصف العنيفة أو الزلازل الكبرى، فإن الاستثمار يحمي المجتمعات من خسائر أخرى، ولكن من المؤسف أن الحكومات كثيرا ما تضع أولويات مختلفة قبل الاستعداد للكوارث، وغالبا ما تأخذ استثمارات أخرى الأسبقية، كما كانت الجهات المانحة تمويل تاريخيا عمليات الإغاثة الطارئة أكثر من تمويلها للاستعدادات ما قبل وقوع الكارثة، وتميل التدابير التي يتم تنفيذها إلى كونها منفردة ومجزأة، وليست جزءا من خطة أكبر وأكثر منهجية للحد من المخاطر، ولا بد أن تتغير هذه الحال².

ظلت الكوارث تحدث خسائر فادحة مست سلامة الأشخاص والمجتمعات والبلدان ككل، فقد لقي أكثر من 700 ألف شخص حتفهم وأصيب أكثر من 1,4 مليون شخص ممن جراء الكوارث، تضرر

¹Draft Final Report, **Natural Disaster and Disaster Risk Reduction Measures A**

Desk Review of Costs and Benefits, A Desk Review of Costs and Benefits,

Department for International Development, Delivering sustainable solutions in a more competitive world Natural, P2.

²هيلين كلارك، الكارثة والتنمية، حقوق النشر بروجيكت سنديكيت 2014، الجزيرة، العدد 15441، الأربعاء 16 ربيع

الأول الموافق لـ 7-1-2015، متاح في موقع الجزيرة www.al-jazira.com.

أكثر من 1,5 بليون شخص من الكوارث بطرق شتى، حيث تضررت النساء والأطفال والفئات الضعيفة أكثر من غيره من وزادت الخسائر الاقتصادية الكلية على 1,3 ترليون دولار، بالإضافة إلى ذلك شهدت الفترة ما بين عامي 2008 و2012 تشرد 144 مليون شخص من جراء الكوارث، وتزداد الكوارث التي يتفاقم الكثير منها بفعل تغير المناخ، تواترا وشدة وتعيق بشدة إحراز أي تقدم نحو تحقيق التنمية المستدامة ، وتشير الأدلة إلى أن تعرض الأشخاص والممتلكات للخطر في جميع البلدان قد أزداد بوتيرة أسرع من وتيرة تراجع قابلية التضرر، مما يؤدي إلى مخاطر جديدة وزيادة مطردة في الخسائر الناجمة عن الكوارث وإلى آثار اقتصادية واجتماعية وصحية وثقافية وبيئية كبيرة في الأجل القريب والمتوسط والبعيد، لاسيما على الصعيدين المحلي والمجتمعي¹.

تزايدت حدة وتواتر الأخطار الطبيعية مثل الفيضانات وموجات الجفاف وأثار الظواهر مثل الزلازل وموجات التسونامي وأصبح لها آثار مدمرة على الأفراد والمجتمعات، وقد أدى تفاقم الموقف وسوء التخطيط والفقر وعدد كبير من عوامل ضعف القدرات إلى تدني القدرة على التعامل مع الأخطار والكوارث الطبيعية، وقد ازدادت أهمية القيام باتخاذ إجراءات لتقليل المخاطر على المستوى الدولي، فيرى العديد ضرورة حماية جهود التنمية المستدامة وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، هذا بالإضافة إلى الاشتراك كعنصر فاعل في خطة التنمية لما بعد 2015 ويتضمن الحد من أخطار الكوارث، كل السياسات والاستراتيجيات والإجراءات التي تمكن الأفراد والمدن والدول من زيادة القدرة على التصدي للأخطار وتقليل المخاطر والضعف أمام الكوارث، وإدراك بأن المخاطر الطبيعية يمكن أن تهدد أي جهة وأي فرد دون استثناء.²

أثبتت كافة التقارير أن هناك ترابط وثيق بين الحد من أعباء الفقر والتنمية والحد من مخاطر الكوارث حيث يعتمد كل منها على الآخر، وتعد الكوارث أكثر تدميرا في الدول النامية وغالبا ما تتراكم مخاطر الكوارث تاريخيا، من خلال التدخلات غير الملائمة للتنمية أو القصور في سياسات التنمية

¹Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030,1st edition, united nations , 2015, p10

²Bulletin des Négociations de la Terre ,,Vol. 26 No.15,Publie par l'Institut International du Développement Durable (IISD), 21 march 2015, p1.

بالإضافة إلى ذلك تؤدي الكوارث إلى إعاقة التنمية والتقدم نحو تحقيق أهداف تنمية الألفية، مع ذلك لم يحظى عنصر الحد من مخاطر الكوارث حتى وقتنا هذا بالاهتمام ودعم كافي باعتبار أحد أوجه التنمية المستدامة، وغالبا ما يتم اعتباره نظاما جديدا ومستقلا، ومع ذلك لا يزال يتم التعامل معه باعتباره آلية الاستجابة لأحداث التدمير التلقائية على الرغم من تغير وجه الكوارث وعدم ملائمة السبل القديمة لمواجهتها¹.

واتخذت العديد من هذه البلدان قرارات بصياغة سياسات استراتيجيات جديدة وشاملة بدلا من الاكتفاء بتعديل المناهج القائمة التي استندت في أحيان كثيرة إلى افتراضات لم تعد مناسبة لتقييم المخاطر الحالية، وكانت تلك القرارات في كثير من الأحيان مرتبطة بسياسات إنمائية أو أهداف سياسية وطنية أوسع نطاقا يمكن أن تخطى باهتمام الجمهور والجديد بالإشارة أن هذه الجهود قد خططت وهي الآن تنفذ على مدى فترة زمنية طويلة، وهو ما يعكس بعد النظر في تقديم الفوائد المتوقع وأشركت هذه أو الالتزامات المتعلقة بالسياسات العامة أعلى مستويات الحكومة في العملية التي شملت في أحيان كثيرة عملية سريعة موسعة تقوم على الحوار المجتمعي وتدعمها مصالح تقنية أو قطاعية إضافية، وبالمقابل تعتمد مقتضيات التنفيذ في أحيان كثيرة على إقامة مستويات مسؤولية لامركزية على الصعيدين دون الوطني والمحلي، بالإضافة إلى التعبئة الفعالة لاهتمام الجمهور ومشاركته².

وتبين الدراسات أن البلدان النامية تعاني من تكاليف اقتصادية أكبر بكثير بسبب الكوارث الطبيعية من الناحية النسبية حيث تشير تقديرات البنك الدولي إلى أن التكاليف السنوية تتراوح بين 2

¹ أحمد طاهر أحمد، استراتيجية مقترحة لإدارة الأزمات والكوارث البيئية كأحد دعائم التنمية المستدامة حالة تطبيقية شركة النصر للبترو، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في علوم البيئة، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة عين الشمس، مصر، 2014، ص179.

² المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، مرجع سابق، ص13.

و15 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان المتضررة وتظهر التقييمات على المستوى الكلي أيضا فائدة عالية لحصة التمويل من أجل تدابير الحد من مخاطر الكوارث¹.

تمثل الكوارث تحديا خطيرا في كل مكان، وتحتاج المجتمعات كافة إلى تنمية مرنة ومستدامة، ولا يمكن تحقيق ذلك دون التفكير مليا في استراتيجية الحد من مخاطر الكوارث DRR ، لكن صانعي السياسات تتحو جانبا لسنوات عديدة من النقاش والعمل على أجنذات الحد من تلك المخاطر منذ بروز تغير المناخ باعتباره أولوية عالمية، لقد ضيعت فرصة كبيرة، وربما فريدة من نوعها لمواءمة هذه الأجنذات في العالم الحالي، حيث تتعدى قمم تاريخية للكوارث والتنمية والمناخ بشكل منفصل، ففي مارس وقعت 187 بلدا إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث 2015-2030 الذي يقدم بعض التوجيهات لدمج تغير المناخ في إطار الحد من مخاطر الكوارث ضمن السياق الأوسع للتنمية، بعد ذلك أقرت قمة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في أواخر سبتمبر 17 هدفا جديدا للتنمية عام 2030 بما في ذلك الهدف 13 حول تغيير المناخ².

¹Draft Final Report, Natural Disaster and Disaster Risk Reduction Measures A Desk Review of Costs and Benefits, op.cit, P1

²زينيدا ديلكا، رئيسة مركز التأهب للكوارث الفلبين، مفاوضات المناخ طريق طال لا انفصام بين مخاطر الكوارث، 25 أكتوبر 2015، متاح على الموقع التالي www.scidev.net تاريخ التصفح، 11 سبتمبر 2017، الساعة 13 زوالا.

المطلب الثاني

سبل الحد من أخطار الكوارث والسعي نحو تحقيق الأهداف الإنمائية.

هنالك ما يدل على تزايد انشغال المسؤولين وتنامي اعتراف الجمهور بأن مسألة الكوارث لا تنحصر في مجرد الاستجابة لحدث مدمر، وتشير كل المعلومات التي قدمتها الحكومات إلى بعض السياسات أو التشريعات الوطنية المتعلقة بإدارة الكوارث، حتى وإن أشارت أقلية منها صراحة إلى برامج استراتيجية للحد من الأخطار أو إلى إدراج الموضوع ضمن أهداف التخطيط الوطنية، ويولي الأخصائيون في كثير من التخصصات المهنية وداخل مجتمع التنمية الدولي المزيد من الاهتمام الآن لموضوع التعرض للمخاطر وتوقع عواقب المخاطر المحتملة، وتجلي اهتمام المنظمات الدولية بالموضوع في اعتماد ترتيبات تنظيمية أكثر وضوحا داخل منظمة المتحدة للأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة البيئية للطفولة" اليونسيف" ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية والإتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي¹.

من الواضح أن الكوارث لها تأثير مباشر على الحياة والبنية التحتية وسبل العيش ومن المهم بنفس القدر الاعتراف بآثارها على المدى المتوسط والطويل وينظر إليها في حركة الناس والحيوان المضيفة الأخرى ذات الموارد المحدودة، وتطوير المكونات غير الرسمية غير الآمنة في المراكز الحضرية ومحدودية توافر وسائل النقل والصحة والتعليم وغيرها من الخدمات العامة الأساسية في المناطق المعرضة للأخطار، ووفقا للالتزامها بالهدف الإنمائية للألفية، وتماشيا مع الدور الذي حددته المنظمات الحكومية الدولية الإقليمية في إطار عمل هيوغو، أخذت جامعة الدول العربية زمام المبادرة في تعزيز إدماج تدابير الحد من مخاطر الكوارث على الصعيد الإقليمي والسياسات المتعلقة بالتنمية المستدامة، والتكيف مع تغير المناخ، وآليات تنسيق إدارة البيئة والكوارث، بالإضافة إلى ذلك تم إبراز الحاجة إلى صياغة نهج إستراتيجي لحماية المكاسب الإنمائية الاجتماعية والاقتصادية العربية من خلال تعزيز فعالية تدابير إدارة مخاطر الكوارث واعتماد استراتيجيات الحد من المخاطر، وخطط

¹ استعراض استراتيجية خطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمنا، مرجع سابق، ص 12.

للتكيف مع تغير المناخ في المحافل الإقليمية الأخيرة، وردا على ذلك ومتابعة للقيم العربية الأولى للتنمية الاجتماعية والاقتصادية اعتمد مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن البيئة إجراءات محددة تتعلق بالحد من مخاطر الكوارث من خلال قرار هام 24 ماي 2009 يدعو إلى الحاجة لوضع استراتيجية عربية للحد من مخاطر الكوارث بهدف مزدوج¹:

1. تحديد رؤية وأوليات استراتيجية ومجالات أساسية لتنفيذ الحد من مخاطر الكوارث في المنطقة العربية.

2. تعزيز الآليات المؤسسية والتنسيقية وترتيبات الرصد لدعم تنفيذ الاستراتيجية على الصعيد الإقليمي والمحلي من خلال إعداد برنامج عمل.

حيث تم اعتماد إدارة مخاطر الكوارث عالميا بوصفها إحدى أولويات التنمية من خلال إطار هيوغو للعمل عام 2005، وهذا الإطار هو اتفاق توصلت إليه 168 من الحكومات والمنظمات الدولية منها مجموعة البنك الدولي والأمم المتحدة لمساندة جهود منع الكوارث في أنحاء العالم، وكآلية لتمويل الشراكة يضم الصندوق العالمي للحد من الكوارث والتعافي من آثارها 43 حكومة فضلا عن ثماني منظمات دولية، ودخل البنك الدولي والأمم المتحدة والمفوضية الأوروبية؛ إدراكا منها الحاجة إلى شراكة في سياق ما بعد الكوارث في إعلان مشترك لتقييمات ما بعد الأزمة وخطط التعافي عام 2008 لتحسين تنسيق جهود الدعم للحكومات المنكوبة بالكوارث، ويعمل البنك بشكل وثيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن تطوير إطار التعافي من الكوارث الاسترشادية في توجيه جهود التعافي بعد الكوارث والكبيرة، ومع المنظمة العالمية للأرصاد الجوية في مختلف برامج الأرصاد الجوية والمائية في شتى أنحاء العالم، وقام الصندوق العالمي للحد من الكوارث والتعافي بتوسيع الشراكة العالمية، ومن ذلك نمو ملحوظ في مجموعة فهم المخاطر لخبراء العالم أكثر من 2800 عضو من 125 بلدا، بينه ممثلون عن القطاعين العام والخاص ومنظمات متعددة الأطراف والمجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية وأوساط العلوم والتكنولوجيا وتتخذ الشراكة على نحو متزايد أشكالا جديدة

¹ Final version adopted by the Council of Arab Ministers Responsible for the Environment, OP ;CIT, p5.

ومبتكرة، منها ما يأتي عن طريق مجتمع الخبراء والمجتمع المدني وعلى سبيل المثال تطبيق مجتمعات المتطوعين الفنيين¹.

وفي إطار الاستعداد والتدريب على فهم وتحليل مخاطر البيئة والتعامل معها بالسرعة اللازمة والكفاءة الضرورية يأتي إطلاق مدينة توازن للسلامة والأمن وإدارة الكوارث في 22 فيفري 2011 في دولة الإمارات العربية المتحدة، وهي المدينة الأولى من نوعها في المنطقة والعالم ككل لكي توفر خدمات التدريب في مجالات السلامة والأمن والاستعداد للطوارئ وإدارة الأزمات والكوارث وجاءت فكرة إنشاء المدينة لدعم جهود الجهات المعنية في الاستجابة المشتركة وتجنب الازدواجية في الاستثمارات والموارد من خلال إنشاء مرفق تدريبي متكامل يخدم جميع الجهات وبوصفات عالمية، وفي الجزائر غالبا ما تواجه انتقادات للقائمين على تفعيل مخططات التدخل ولبعض الأطراف لتقاعسها في ترقية الجاهزية وغرس ثقافة خاصة بالحالات الطارئة مثل رؤساء المجالس الشعبية البلدية وعدم اهتمامهم بتنظيم أيام مفتوحة أو دعوة مصالح الحماية المدنية في أيام إعلامية مشتركة الهدف منها توعية المواطنين بالمخاطر الممكن وقوعها وطريقة التصرف ومساعدة الجهات المكلفة بالتسيير لأنها مهمة في أي استعداد للطوارئ وإدارة جديّة له في حالة الوقوع².

ففي الجزائر عملت وزارة البيئة والتهيئة العمرانية عن كثب مع برنامج الأمم بالجزائر وذلك بهدف دمج الحد من مخاطر الكوارث في التخطيط الحضري وتم هذا الجهد برسم خريطة المعلومات الجغرافية الذي يدعم تنفيذ الخطط التي تراعي التأثير بالمخاطر بجميع أنحاء الولايات التسع، أدركت الحكومة أيضا فيوقت مبكر أن تنفيذ وتطبيق التأهب والتخفيف والتدابير الوقائية الناجح يتطلب توعية المجموعات المحلية الواعية بالمخاطر واستراتيجيات إدارتها، وبناء عليه اتخذت وزارة التربية خطوات ضرورية لتوعية الطلاب والمدرسين ومسيري المدارس بالأخطار الكبرى وبالتدابير التحضيرية، كما ألحت الوزارة على أن تتضمن المناهج الدراسية تفسيرات للمخاطر الطبيعية والصناعية والتدابير الملائمة للتأهب والاستجابة لذلك، وبدعم من الحماية المدنية، قادت وزارة التربية بسلسلة من الحملات

¹البنك الدولي، إدارة مخاطر الكوارث من أجل تنمية تتسم بالمرونة، مقال متاح على موقع البنك الدولي www.albankaldawli.org تاريخ التصفح 7-5-2017، الساعة: 11.

²جمال حدار، مرجع سابق، ص 172.

الوطنية لرفع مستوى الوعي العام بشأن الحد من مخاطر الكوارث في المدارس والمجتمعات وبالإضافة إلى ذلك، وفي أعقاب زلزال 2003 عملت وزارة التربية بشكل وثيقة مع وزارة السكن والعمران ومنظمة الأمم المتحدة على ضمان تنفيذ القوانين والقواعد التنظيمية الرامية إلى ضمان الدمج الهيكلي للمدارس¹.

بالإضافة إلى أن قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث إلى الوقاية من الأخطار الكبرى والتكفل بآثارها على المستقرات البشرية ونشاطاتها وبيئاتها ضمن هدف الحفاظ على التنمية وتراث الأجيال القادمة وتأمين ذلك وذلك حسب المادة 6 من القانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004.

¹. making Algeria resilient achieving disaster risk reduction in the arabstate, op. cit,

P7_8.

خلاصة الفصل:

في ختام دراستنا لهذا الفصل يتبين لنا جليا أن الجزائر عانت امن العديد من الكوارث الفيضانية التي كانت عبء على ميزانية الدولة وقدرتها على التعافي من أثارها لسنوات طويلة، حيث عملت الجزائر على وضع أطر تشريعية وتنظيمية للتصدي للخطر الفيضاني عبر مختلف مناطق الوطن.

ومن جملة الكوارث الفيضانية التي عرفتها الجزائر كارثة فيضانات غرداية 1 أكتوبر 2008، فقد تمت معالجة الأزمة على المستوى المحلي والوطني، حيث ساهمت السلطات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص دورا في إدارة هذه الأزمة ومجابهتها.

هذه الكارثة التي وضعت صناع القرار على مستوى ولاية غرداية والسلطات المركزية أمام محتومية إعادة النظر في جاهزية وقدرة السلطات المحلية على التصدي للأخطار والكوارث، حيث كشف تسيير كارثة غرداية العديد من القصور في قدرة الجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث، ومن جملة النقص نذكر:

- غياب ثقافة الكوارث.

- عدم جاهزية السلطات المحلية ماديا وفنيا على مجابهة الأزمات والكوارث.

- إهمال العمل بالقوانين المتعلقة بالتعمير.

- نقص الإمكانيات لإدارة الأزمات والكوارث.

وبهذا فهي أمام تحديات فعلية لنجاح عملية إدارة الأزمات والكوارث على المستوى الوطني

والمحلي نذكر منها:

- إعطاء أولوية لزرع ثقافة الكوارث للمواطنين وصناع القرار على حد سواء.

- تبني مشاريع تهيئة عمرانية جديدة.

- إنشاء مراكز للتنبؤ والإنذار.

- تحيين مخططات التدخلات والإسعاف والمعالجة.

تبقى الجزائر بمختلف أقاليمها الجغرافية وسلطاتها المحلية مجبرة على إعادة النظر في إدارة

الأزمات والكوارث من كل الجوانب إن أردت أن تسيير نحو تنمية مستدامة، لأنه في ظل وجود مخاطر وكوارث السبيل إلى التنمية المستدامة مقطوع.

خاتمة

عرفت الجزائر الكثير من الأزمات والكوارث المدمرة التي كلفت الدولة الجزائرية أموال طائلة لمواجهتها ومعالجتها، فمنذ كارثة زلزال الأضنام الشلف أكتوبر 1980 بدأت الدولة الجزائرية تولي إهتماما بمجال إدارة الأزمات والكوارث نتيجة لما خلفته هذه الكارثة من خسائر مادية وبشرية ضخمة هذا ما دفع الدولة الجزائرية إلى تبني نهج جديد في مجال تسيير إدارة الأزمات والكوارث بداية من التشريع، التنظيم، ووضع هيئات خاصة مركزيا ومحليا للتعامل مع هذه الظروف الإستثنائية، ومع توالي وقوع الكوارث المدمرة والعنيفة التي عرفتها مختلف ولايات الجزائر مثل كارثة فيضان باب الواد، زلزال بومرداس، فيضانات غرداية، وبات التحدي أكبر. ونظرا للنتائج السلبية التي خلفتها هذه الكوارث والتي كانت سببا وراء عرقلة عجلة التنمية في المناطق المتضررة وإنعكست حتى على الوضع العام في الجزائر، التي لا تزال تعاني لحد الساعة من أثر هذه النتائج السلبية.

عملت الجزائر على تبني رؤى جديدة علمية من أجل التصدي للكوارث والأزمات، وتجنيد مختلف الهيئات على كافة المستويات الوطنية والمحلية لإدارة الأزمات والكوارث، فقد توالى التشريعات الخاصة بإدارة الأزمات والكوارث التي كان عددها قبل العشرية الأخيرة محتشم نوعا ما وأبرز هذه التشريعات قانون 04-20 المتعلق بإدارة المخاطر والتنمية المستدامة، هذا القانون الذي أبرز القواعد والمبادئ الأساسية التي تستند إليها إدارة الأزمات والكوارث، كما أعطى هذا القانون مكانة للجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث، وذلك للدور الذي تلعبه هذه الوحدات المحلية في مختلف المجالات بما في ذلك إدارة الأزمات والكوارث كونها المتدخل الأول أثناء وقوع كارثة أو أزمة، إلا أن هذا الدور لازالت تقف أمام نجاعته العديد من العراقيل منها التشريعية والتنظيمية والعملية، ولتجاوز هذه العقبات لا بد من القيام بإعادة النظر في إدارة الأزمات والكوارث ومحاولة سد الثغرات الموجودة وإكمال النقائص المسجلة من خلال مختلف التجارب المحلية في إدارة الأزمات والكوارث.

فقد أضحت الأزمات والكوارث تشكل كابوسا لكل الدول مهما كانت درجة تقدمها، إلا أن الوضع يختلف بالنسبة إلى الدول النامية كونها زالت بعيدة نوعا ما عن بلوغ الفعالية اللازمة في إدارة الأزمات والكوارث، وذلك راجع للعديد من الأسباب السياسية، الإقتصادية، الاجتماعية لذلك فهي مطالبة لبذل جهد أكبر في هذا المجال.

خلصنا من خلال دراستنا هذه إلى إستنتاجات أساسية نعدّها فيما:

- الجماعات المحلية هي فاعل أساسي وضروري في أي دولة، نظرا لما تنهض به من مهام في مختلف المجالات " السياسية، الإقتصادية، الإجتماعية..."، فهي تعد الوسيط بين المواطن والحكومة المركزية.

- الأزمات والكوارث شر لا بد منه وقوعه أمر حتمي لا يستطيع الإنسان منع وقوعه وإنما يستطيع التأهب والإستعداد له لتقليل خسائره والحد من إنتشاره وتفاقم حدته.

- علم إدارة الأزمات والكوارث من أهم العلوم الإستراتيجية التي تعنى بالحفاظ على الكائن الحي وممتلكاته المادية، وهو الأمر الذي ضاعف الإهتمام به، يتطلب هذا العلم لتنفيذه مجموعة من المتطلبات الأساسية نذكر منها" فريق متخصص بإدارة الأزمات والكوارث، الإمكانيات والأدوات اللازمة، غرف خاصة بإدارة الأزمات والكوارث ثابتة كانت أو متنقلة قاعدة قانونية واضحة، نظم معلومات متطور ومتجدد.

- الجزائر من بين أكثر الدول العربية المعرضة لخطر الأزمات والكوارث وهو الأمر الذي تثبتته سجلات الأزمات والكوارث"كارثة الأصنام، بومرداس، باب الواد، البيض، تيزي وزو..." الأمر الذي ألزم الدولة الجزائرية بالإهتمام بمجال إدارة الأزمات والكوارث من خلال العديد من الإجراءات البرامج والسياسات الواضحة" إنشاء مركز لمراقبة الزلازل، وضع تشريعات خاصة بإدارة الأزمات والكوارث.

- لإدارة الأزمات والكوارث تحتاج إلى تفويض السلطات والإعتماد على الهيئات المحلية كشريك فعال في إدارة أي أزمة أو كارثة كون الهيئات المحلية هي الهيئات الأقرب للمواطن ولمكان الحدث وبالتالي تحقيق السرعة في الإستجابة والحد من تفاقمها.

- جميع الفواعل الرسمية وغير الرسمية" الهيئات العسكرية، الحكومة، منظمات المجتمع المدني، الأفراد..." المعنية بإدارة الأزمات والكوارث.

- دور الجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر ما زال يعاني من نقائص وعراقيل كثيرة منها" نقص التشريعات التنظيمية المحلية المنظمة لدور الجماعات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث، بالإضافة إلى غياب المراكز المحلية المعنية المتخصصة بإدارة الأزمات والكوارث كما هو بالنسبة لدول الإمارات العربية والسعودية... الخ.

- لم تعي الجزائر بعد المتطلبات الأساسية والضرورية لإدارة الأزمات والكوارث وهو الأمر الذي تثبتته التجارب المختلفة في إدارة الأزمات والكوارث" زلزال بومرداس، فيضانات غرداية فيضانات

البيض وبيشار...حيث لا تزال تسجل نقائص كبيرة، وهو الأمر الذي يثبت أن الجزائر لم تعطي هذا الحقل مكانته المناسبة.

- العنصر البشري هو المحرك الأساسي لإدارة الأزمات والكوارث فهو يعتبر العنصر الجوهري المخطط والمسير لإدارة الأزمات والكوارث، لذلك لابد من تدريب وتكوين أفراد متخصصين في إدارة الأزمات والكوارث.

- التخطيط الإستراتيجي لإدارة الأزمات والكوارث يعتبر الحد الفاصل بين فشل ونجاح عملية إدارة الأزمات والكوارث.

- الإهتمام بوضع البنى التحتية المصممة للتصدي للأزمات والكوارث للتخفيف من حجم الخسائر البشرية والمادية، مثل المباني المضادة للزلازل والرياح العاتية....

- الإرتباط الوثيق بين الأزمات والكوارث والمسار التنموي ، فلا يمكن بلوغ هدف التنمية في ظل هذه الأزمات والكوارث، وفي نفس الوقت لا يمكن التحكم اللازم والناجح في الأزمات والكوارث في وضع متخلف لا يتوفر على الظروف والإمكانات اللازمة لإدارة الأزمات والكوارث. ولبلوغ النتائج المرجوة لدور السلطات المحلية في إدارة الأزمات والكوارث

خرجنا من خلال دراستنا هذه إلى مجموعة من التوصيات نذكر منها:

- الإهتمام بالمراكز البحثية المختصة بمجال إدارة الأزمات والكوارث، خاصة على المستوى المحلي يكون ذو طابع محلي ومتخصص جغرافيا .

- تطوير نظم الإنذار المبكر، من خلال إنشاء مراكز متخصصة في مجال الإنذار والتنبيه والإهتمام أكثر بمراكز الإنذار المحلية.

- إحصاءات دقيقة = نتائج ضبوظة، وبالتالي إعطاء إهتمام أكثر من طرف السلطات المحلية والمركزية بالجانب الإحصائي.

- توسيع صلاحيات الجماعات المحلية، كونها المتدخل الأول في عملية إدارة الأزمات والكوارث، وبالتالي كلما كانت صلاحيتها أوسع كلما كانت النتائج أحسن.

- بناء ثقافة الكوارث لدى الأفراد من خلال البرامج التكوينية والتعليمية والدورات التثقيفية والحمليات التوعوية.

- تفعيل المخططات الخاصة بإدارة الأزمات والكوارث وتحيينها، وتكوين فرق خاصة بإدارة الأزمات والكوارث، والتدريب المستمر وفق المعايير العلمية الحديثة والمتطورة.

- الإعتقاد على الأسس العلمية الحديثة في التهيئة العمرانية والبناء، مثل بناء السدود، تشييد البناءات المضادة للزلازل.

- تعزيز التعاون الجوي وتبادل الخبرات بين مختلف الجهات المحلية.
- الإستفادة من تجارب الدول الرائدة في مجال إدارة الأزمات والكوارث، من خلال التعاون والتشاور..

- تكوين المسؤولين المحليين في مجال إدارة الأزمات والكوارث، مع الحرص على إعطائهم الخبرة اللازمة في هذا المجال.

- تخصيص مبالغ خاصة لإدارة الأزمات والكوارث وإعادة الإعتبار لصندوق الكوارث والمخاطر.
- إتباع النصوص القانونية بالنصوص التنظيمية لدرء الغموض .

يقود بحثنا هذا إلى فتح المجال إلى أفاق بحثية مستقبلية متعددة لإكمال نقائق بحثنا هذا من جهة ومن جهة أخرى إكمال البحث في حقل إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر كون هذا الحقل أصبح من أهم المجالات والعلوم الإستراتيجية المعنية بحماية حياة الأفراد وممتلكاتهم المادية، وكون الأزمات والكوارث تعد من أكبر المخاطر والتحديات التي تقف عقبة أمام المسار التنموي لأي دولة كانت مهما كانت درجة تقدمها، نتيجة للأثار السلبية والخسائر الكبيرة التي تخلفها الأزمات والكوارث ومن الأفاق التي نتطلع رؤيتها في مجال بحثنا هذا نذكر ما يلي:

- أهمية التشريع لإدارة الأزمات والكوارث.
- أجهزة الدفاع المدنية ودورها في إدارة الأزمات والكوارث.
- التخطيط الإستراتيجي لإدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.
- أهمية الإعلام والإتصال في إدارة الأزمات والكوارث.
- التدريب كعنصر إستراتيجي لإدارة الأزمات والكوارث.
- إستراتيجيات إدارة الأزمات والكوارث في الوطن العربي.
- التضامن الإجتماعي ودوره في إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.
- التحديات التي تواجه إدارة الأزمات والكوارث في الجزائر.
- التأمين ضد الكوارث الطبيعية في الجزائر.
- الحد من الأزمات والكوارث من أجل مسار تنموي ناجح.

قائمة المراجع:

1. باللغة العربية:

أولاً-الموسوعات و المعاجم:

1- جبرار كورنو، ترجمة منصور القاضي، معجم المصطلحات القانونية، ج1، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع، 1998.

ثانياً- الكتب:

1- أبو فارة يوسف أحمد، إدارة الأزمات محل متكامل، ط1، عمان، الأردن، إثراء للنشر والتوزيع، 2009.

2- الخضير محسن أحمد، إدارة الأزمات منهج اقتصادي إداري لحل الأزمات على مستوى الاقتصاد القومي والوحدة الاقتصادية، القاهرة، مكتبة مدبولي، د.س.

3- الجباوي ابراهيم فواز، الاعلام والرأي العام أثناء الأزمات، سوريا: دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، 2011.

4- الدليمي عبد الرزاق، العلاقات العامة وإدارة الأزمات، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2015.

5- السعيد السيد، استراتيجيات إدارة الأزمات والكوارث، ط1، القاهرة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2006.

6- السكارنة بلال خلف، إدارة الأزمات، ط1، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2015.

7- الكايد زهير، الحكمانية قضايا وتطبيقات، القاهرة، المنظمة العربية للنشر، 2001.

8- المبيضين صفوان، الطراونة حسين، عبد الهادي توفيق، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2011.

9- بسيوني عبد الله عبد الغني، التنظيم الإداري دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي، الإسكندرية: منشأة المعارف، 2004.

10- بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013.

- 11- بعلي محمد صغير، القانون الإداري، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013.
- 12- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، (الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2010).
- 13- بوضياف عمار ، شرح قانون البلدية (ط1، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2012).
- 14- بن علي الشهراني سعد، إدارة عمليات الأزمات الأمنية، ط1، الرياض، جامعة نايف العربية للعلوم المنية، 2005.
- 15- حربي محمد عريقات، سعيد جمعة عقل، التأمين وإدارة الخطر (النظرية والتطبيق)، ط1، الأردن : دار وائل للنشر والتوزيع.
- 16- سالم أمينة ، جهاد عودة، إدارة الأزمات والتخطيط الاستراتيجي، السياسة الدولية والإستراتيجية، ط1، القاهرة، المكتب العربي للمعارف، 2015 .
- 17- سرور محمد، إدارة الأزمات المشكلات الإقتصادية والمالية والإدارية، ط1، عمان، دار البداية ناشرون وموزعون، 2012 .
- 18- سلام الهدي ماجد وجاسم محمد، مبادئ إدارة الأزمات " الإستراتيجية والحلول"، عمان، دار زهران للنشر والتوزيع 2007.
- 19- سوسن سالم الشيخ، إدارة ومعالجة الأزمات في الاسلام ، ط1، مصر: دار النشر للجماعات ، 2003 .
- 20- شريف علي، مبادئ الإدارة " مدخل الأنظمة في تحليل العملية الإدارية، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2000 .
- 21- عادل رफी عوض، الكوارث في العالم العربي الإستعداد والمواجهة والوقاية، الرياض: مركز الدراسات والبحوث، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، د.س.
- 22- عاصم عبد الني أحمد البندري، الأزمات الإقتصادية و المعالجات الناجحة في المشاريع الصناعية ، الأكاديمية العربية في الدنمرك، 2012.
- 23- عبد المجيد قدرى، إتصالات الأزمة وإدارة الأزمات، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2008.
- 24- عبد المحمود عباس أبو شامة ، مواجهة الكوارث غير التقليدية، ط1، الرياض، 2009.

- 25- عبد المهدي المساعدة ماجد، إدارة الأزمات (المدخل، المفاهيم والعمليات). العراق: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
- 26- عبد النبي أحمد البندري عاصم ، الأزمات الإقتصادية و المعالجات الناجحة في المشاريع الصناعية ، ج1 ، الدنمرك: الأكاديمية العربية في الدنمارك ، 2012.
- 27- عبوي زيد منير، إدارة المؤسسات العامة وأسس تطبيق الوظائف الإدارية عليها، الأردن، دار الشروق ، 2009.
- 28- عليوة السيد، إدارة الأزمات والكوارث مخاطر العولمة والإرهاب الدولي، ط1 ، دار الأمن للنشر والتوزيع، 2004.
- 29- فراج خالد عبد الحميد، الاتجاهات الحديثة في الإدارة المحلية، الإسكندرية: نبع الفكر، الإسكندرية، 1969.
- 30- قطيش عبد اللطيف ، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق دراسة مقارنة، ط1 لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013 .
- 31- قطيش نواف، الأمن الوطني وإدارة الأزمات، ط1، الأردن: دار الريبة للنشر والتوزيع، 2009.
- 32- لمجد شهرزاد مسعود، الإعلام وإدارة الأزمات "الإعلام الأمريكي نموذجا"، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2013.
- 33- محمد الياسري نداء ، إدارة الأزمات، ط1، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2014.
- 34- محمد صلاح سالم، إدارة الأزمات و الكوارث بين المفهوم النظري والتطبيقي ، ط1، القاهرة، عين الدراسة والبحوث، د.س.
- 35- مجموعة من المؤلفين، المدينة والكوارث، أبحاث الندوة العلمية الخاصة والتي عقدت في مدينة تونس، الفترة 24-27 نوفمبر 1986، الرياض: دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب ، 1888.
- ثالثا- القوانين والنصوص التشريعية:
- 1- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 6 الصادرة في 18 يناير 1967.

- 2- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 99، الصادرة
5 ديسمبر 1967.
- 3- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
العدد 99 ، الصادرة 5 ديسمبر 1967.
- 4- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية، العدد 99 ، الصادرة 5
ديسمبر 1967.
- 5- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية 66، الصادرة في 23 ماي
1969.
- 6- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 35، الصادرة في 12 نو
الحجة عام 1405، أوت 1985..
- 7- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية 32، الصادرة في 5 أوت
1987.
- 8- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 55، الصادرة في 12
ديسمبر 1990.
- 9- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 63، الصادرة في 7
ديسمبر 1991.
- 10- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 53 . الصادرة في 10
أوت 1994.
- 11- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 61. الصادرة في 12
أكتوبر 2003.
- 12- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 41. الصادرة بتاريخ
27 جوان 2004.
- 13- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 28، الصادرة في 15
أوت 2004.
- 14- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 55 ، الصادرة
سبتمبر 2004

15- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 84، الصادرة في 29 ديسمبر 2004.

16- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 21، الصادرة ، 3 أفريل 2011.

17- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 29، الصادرة في 22 ماي 2011.

18- الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، الجريدة الرسمية رقم 35، الصادرة في 26 يونيو 2016.

رابعاً- المذكرات و الرسائل الجامعية:

1- أحمد طاهر أحمد، إستراتيجية مقترحة لإدارة الأزمات والكوارث البيئية كأحد دعائم التنمية المستدامة حالة تطبيقية شركة النصر للبتترول، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في علوم البيئة، قسم العلوم الإقتصادية والقانونية، جامعة عين الشمس، مصر، 2014.

2- الطيراوي توفيق محمد حسين ، واقع الأزمات والبدائل المقترحة لإدارتها من جهة نظر قادة المؤسستين الأمنية والمدنية في فلسطين ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة التربوية بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس ، فلسطين، 2008.

3- أيمن طه حسن أحمد ، المؤشرات المفاهيمية والعملية للحكم الصالح في الهيئات العليا مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في التخطيط الحضري والإقليمي بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس ، فلسطين ، 2008.

4- بن متعب بن كردم عبد الله، اللجان الأمنية ودورها في إدارة الأزمات" دراسة تطبيقية على اللجان الأمنية الدائمة في المملكة العربية السعودية" بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2005.

5- حدار جمال ، الإدارة الموقفية وتطبيقاتها في الإدارة العمومية الجزائرية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2012، 2013.

6- خالدي سعاد، دور العلاقات العامة في إدارة الزمات في العالم العربي " أزمة الربيع العربي نموذجا"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم الإعلام والاتصال، كلية العلوم الإسلامية والعلوم الإنسانية، قسم علوم الإعلام والاتصال، جامعة أحمد بن بلة، وهران، الجزائر، 2016-2017.

7- عبد الله حمد عبد الله حميد، التخطيط لمواجهة الكوارث الطبيعية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في مكافحة الجريمة، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، المعهد العالي للعلوم الأمنية، القسم الخاص، 1987، الرياض.

8- عقون شراف، سياسات تسير الموارد البشرية بالجماعات المحلية، دراسة حالة بولاية ميلة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2006-2007.

9- فواز الجبوي إبراهيم، الإعلام في الأزمت، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة سنت كليمنتس العالمية، دمشق، سوريا، 2009.

10- موسى الزهاني أحمد، الأسس النظرية و العلمية لإدارة الكوارث ومدى تطبيقها في إدارة الأزمت، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1996.

11- هامل مهدية، إتصال الأزمت في المؤسسة الجزائرية دراسة حالات لوحدات من المؤسسات الصناعية الخدمية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه فرع تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة منتوري قسنطينة، قسم علم الاجتماع 2008-2009.

12- يحيوي حكيم، دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية، دراسة مقارنة بين بلدي وولايتي ورقلة وغرداية (2007-2011)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع إدارة الجماعات المحلية والإقليمية 2010-2011.

خامسا- المقالات و الدراسات العلمية:

1- الحد راوي حامد، أسباب نشوء الأزمت وإدارتها دراسة استطلاعية لأراء عينة من أعضاء مجلس النواب العراقي، مجلة الكوفة، العدد 5.

2- الهاشمي مصعب حبيب مرحوم، دور القوانين والتشريعات الدولية والمحلية في مواجهة أزمت الكوارث، مجلة العلوم الإنسانية، مجلد 18، 2007.

- 3- الهلال الأحمر الجزائري حماية الكرامة الإنسانية، **مجلة الجيش**، العدد 509، ديسمبر 2005.
- 4- بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، **مجلة الباحث**، العدد 10، 2012.
- 5- حساني حسين، إدارة خطر الكوارث الطبيعية في الجزائر الواقع والأفاق، **الأكاديمية للدراسات الإنسانية**، العدد 11، جانفي 2014.
- 6- حلمي شحادة يوسف، نحو منهجية علمية لإدارة الأزمة، **مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة**، المجلد 12، العدد 1، 1998.
- 7- صبطي عبيدة، دور وسائل الإعلام والاتصال في تنمية السياحة الصحراوية في الجزائر، **مجلة علوم الإنسان والمجتمع**، العدد 1 مارس 2012.
- 8- طاشمة بومدين طاشمة، التنمية في الوطن العربي من إيديولوجية التغريب الى دواعي التأصيل والتجديد، **مجلة أكاديميا**، العدد الأول، جانفي 2013).
- 9- عبد الهادي محمد إيثار، إستراتيجية إدارة الأزمات: تأطير مفاهيمي وفق المنظور الإسلامي، **مجلة العلوم الإقتصادية والإدارية**، المجلد 17، العدد 64، 2011.
- 10- علي بدوي أحمد، السيول والمجتمع المدني في إدارة الأزمات والكوارث، **جريدة الأهرام**، العدد 44999، 18 فيفري 2010.
- 11- قاسم حجاج، التدخل الإنساني للجيش الوطني الشعبي في مواجهة الكوارث الطبيعية" دراسة للشراكة عسكري- مدني خلال فيضان واد ميزاب 2008، **مجلة دفاتر السياسة والقانون**، العدد الرابع عشر، 2016.
- 12- مرغاد لخضر، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، **مجلة العلوم الإنسانية** فيفري 2005.
- 13- ----- الجيش الوطني الشعبي بتدخل لفك العزلة ومساعدة المواطنين، **مجلة الجيش**، العدد 583 فيفري 2012.
- 14- ----- إدارة الكوارث والأزمات، **مجلة الأمن والحياة**، العدد 357، صفر 1433.
- سادسا- الملتقيات والتظاهرات العلمية:

- 1- إستراتيجية خطة عمل يوكوهاما من أجل عالم أكثر أمناً، المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، هيوغو اليابان، 18-22 يناير 2005، منظمة الأمم المتحدة، 2005
 - 2- بن هلهولي الرويلي على، الأزمات تعريفها، أبعادها، أسبابه (الحلقة العلمية الخاصة منسوبي وزارة الخارجية)، كلية التدريب ، قسم البرامج الخاصة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2011.
 - 3- التأهب للكوارث تحقيقاً للاستجابة الفعالة، مجموعة الإرشادات والمؤشرات لتنفيذ الأولوية الخامسة في إطار عمل هيوغو، إطار عمل هيوغو 2005- 2015 بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث، الأمم المتحدة نيويورك وجنيف 2008.
 - 4- تقرير عن الكوارث في العالم، ملخص التكنولوجيا ومستقبل العمل الإنساني، الإتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 2013.
 - 5- كاتروسي بلقاسم ، التنسيق الكامل بين الجهات المعنية في حالات الطوارئ، الحلقة العلمية برنامج أجهزة الدفاع المدني والحماية المدنية أثناء الكوارث خلال الفترة من 16-20 أوت 96-14 سبتمبر 2009، السعودية، 2009.
 - 6- المؤتمر العالمي المعني بالحد من الكوارث، 18 - 22 كانون الثاني 2005، هيوغو، اليابان، 2005.
 - 7- نتائج الإجتماعات التشاورية في المنطقة العربية بشأن إطار عمل الحد من مخاطر الكوارث لما بعد 2015، المؤتمر العربي الثاني للحد من مخاطر الكوارث، شرف الشيخ، مصر، 14، 6، 2014.
- سابعا- التقارير العلمية:
- 1- إدارة إستمرارية الأعمال المعيار والدليل الإرشادي، المجلس الأعلى لأمن الوطني ، الهيئة الوطنية لإدارة الطوارئ والأزمات والكوارث، ط1(دولة الإمارات العربية المتحدة، 2012).
 - 2- التأهب للكوارث تحقيقاً للاستجابة الفعالة، مجموعة الإرشادات والمؤشرات لتنفيذ الأولوية الخامسة في إطار عمل هيوغو، إطار عمل هيوغو 2005- 2015 بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث، الأمم المتحدة نيويورك وجنيف 2008.
 - 3- تقرير المعهد العالي لعلوم الزكاة ، إدارة الأزمات من منظور إداري (السودان: أمانة البحوث والتوقيت والنشر، د،س)

4- تقرير عن الكوارث في العالم، ملخص التكنولوجيا ومستقبل العمل الإنساني، الإتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، 2013.

5- تقرير عن عمل المنظمة في مجال إدارة مخاطر الطوارئ والأزمات 2014/2013، الإدارة المعنية بإدارة مخاطر الطوارئ والاستجابة الأساسية، 2013، 2014

6- الدليل العلمي العالمي، صحة البيئة في الطوارئ والكوارث، منظمة الصحة العالمية، المركز الإقليمي لشرق المتوسط، (جمهورية مصر العربية ، 2007)

7- الظواهر الطبيعية نحو بناء ثقافة الوقاية من كوارثها في البلدان العربية،(القاهرة: منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، مكتب اليونسكو الإقليمي بالقاهرة، 2009)

8- مراجعة القوانين والتشريعات النافذة ذات العلاقة بالكوارث وإدارتها ضمن منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، مشروع دعم بناء القدرات الوطنية للتقليل من أثر الخطر الزلزالي لمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، (الأردن: أيلول 2009)
ثامنا - محاضرات منشورة:

1- العقيد بن شعبان السبتي" قائد الفوج المتعدد المهام لهندسة القتال"، محاضرة بعنوان الأخطار الكبرى بالجزائر، ماي 2013.
تاسعا- المواقع الالكترونية:

1- تسيير الأزمات والأخطار الكبرى، مقال متاح على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية: www.interieur.gov.dz تاريخ التصفح: 10 جانفي 2017، الساعة 9 صباحا.

2- تسيير الأزمات والأخطار الكبرى، مقال متاح على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية: www.interieur.gov.dz تاريخ التصفح: 23 جانفي 2017، الساعة 11 صباحا.

3- زعاطشي حميد، الجزائر ضمن أضعف دول المتوسط في تسيير الكوارث الطبيعية في لقاء نظم بلندن وحضره خبراء دوليون، نشر في الخبر يوم 22 - 10 - 2010، مقال متاح على الموقع التالي <https://www.djazairress.com/elkhabar/233002> تاريخ التصفح: 11، 10، 2017، الساعة 90:30.

4- ن هدى ، تقرير لوزارة الداخلية يدق ناقوس الخطر ، 96 ألف بناية مهددة بالفيضانات عبر الوطن، نشر في المساء يوم 21 - 11 - 2008، مقال متاح على الموقع التالي:

الساعة:7:45. <https://www.djazairess.com/elmassa/14440> تاريخ التصفح: 9، 9، 2017،

5- وفد من وزارة الثقافة يتفقد وضعية التراث المادي بالمناطق المتضررة بغرداية، المساء يوم 15 - 10، 2008، مقال متاح على الموقع التالي:

<https://www.djazairess.com/elmassa/12861>

6- حميد عزوز، كارثة غرداية كانت ستكون أكبر لولا تهيئة وادي غرداية الكبير، مقال متاح على الموقع التالي: <http://abderaouff.yoo7.com/t82-topic>، تاريخ التصفح: 27 أبريل 2017، الساعة:12:14.

7- سومر زولا ، خبراء في تسيير المخاطر والكوارث الطبيعية يحذرون: وادي حيدرة مهدد بالفيضان إذا تساقطت أمطار طوفانية، نشر في المساء يوم 08 - 10 - 2008، مقال متاح على الموقع التالي: <https://www.djazairess.com/elmassa/12565>، تاريخ التصفح: 20، 7، 2017، الساعة:12.

8- فيضانات بولاية غرداية: أكثر من 29 قتيل و 48 جريح... و اجتماعاً عاجلاً للحكومة الجزائرية، 02/10/2008 14:23، <http://www.djelfa.info/ar/news/sud/178.html> تاريخ التصفح، 30، 04، 2017، الساعة 13:30.

9- طوفان الجزائر: الحاجة لقتوات تصريف المسؤولين!!، مقال متاح على الموقع التالي: <http://www.djelfa.info/ar/news/sud/178.html>، تاريخ التصفح: 11 نوفمبر 2016. 15:00.

10- تعزييت خالد(مبعوث الشعب إلى غرداية)، سكان غرداية يحيون تدخل الجيش في فيضانات غرداية: مقال متاح على الموقع التالي: www.ech-chaab.comarindex.ph، تاريخ التصفح: 11 سبتمبر 2017، الساعة:14:30.

11- فيضانات بولاية غرداية: أكثر من 29 قتيل و 48 جريح... و اجتماعاً عاجلاً للحكومة الجزائرية، 02/10/2008 14:23، <http://www.djelfa.info/ar/news/sud/178.html>، تاريخ التصفح، 30، 04، 2017، 12:49.

12- إدارة مصلي"أبي عبيدة مسلم"، مستقبل التنمية في غرداية بعد الفيضان، السبت 11 أكتوبر 2008، 23:00 مقال متاح على الموقع التالي:

www.veecos.net...index.php...ghardaia-flood تاريخ التصفح: 12 سبتمبر 2017، الساعة 17:45.

13- ق.م، إعادة إسكان 353 عائلة منكوبة بغرداية، 2011.07.08، مقال متاح على الموقع التالي: www.al-fadjr.comarindex.phpcategory=13 تاريخ التصفح: 7 أكتوبر 2017، الساعة 9.

14- **ليتيم حميدة** ، السلطات الولائية تتكفل بـ 1273 منكوبا في فيضانات أكتوبر، 2008 ، مقال متاح في الموقع التالي: <http://elmihwar.com/ar/index.php> /المحلي/أخبار-الجنوب/html.35373 تاريخ التصفح: 29 أبريل 2017، الساعة 12،

15- **فيضانات غرداية و الدروس المستخلصة**، الحوار يوم 28 - 12 - 2008، مقال متاح على الموقع التالي: <https://www.djazairess.com/elhiwar/8447>، تاريخ التصفح 29 أبريل 2017، الساعة 16:00.

16- **فيضانات غرداية و الدروس المستخلصة**، الحوار يوم 28 - 12 - 2008، مقال متاح على الموقع التالي: <https://www.djazairess.com/elhiwar/8447>،

17- **لعيون هيام ، خبراء يؤكدون أن 5 ولايات مهددة بالكوارث الطبيعية ويحذرون ، نشر في الحوار يوم 10 - 10 - 2008**، مقال متاح على الموقع التالي: <https://www.djazairess.com/elhiwar/5074>، تاريخ التصفح: 12 سبتمبر 2017، الساعة 12:00.

18- **باشوش نواره، المركز الوطني للدراسات والأبحاث وضعها في خانة الخطيرة 8 ولايات في الجزائر الأكثر عرضة للزلازل العنيفة**، 8، 8، 2014، جريدة الشروق، متاح على الموقع التالي: <https://www.echoroukonline.com/ara/articles/212717.htm>، تاريخ التصفح: 22 سبتمبر 16:00.

19- **استحداث لجنة قطاعية مشتركة عبر كامل ولايات الوطن للوقاية من المخاطر الكبرى** 2015/04/27 - 15:00، مقال متاح على الموقع التالي: <http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20150427/38481.html>، تاريخ التصفح 10 نوفمبر 2017، الساعة 12:00.

20- تبون يشدد على ضرورة ايجاد آلية عربية مشتركة للتصدي للكوارث الطبيعية،
2014/12/21 - 10:00، مقال متاح على الموقع التالي:

تاريخ <http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20141221/23431.html>

التصفح 23 سبتمبر 2017 الساعة 22:00.

21- بوطويل نادية، مشروع لحماية العاصمة من الكوارث الطبيعية قريبا، /مشروع-لحماية-

العاصمة-من-الكوارث-الطبيعية/ <https://www.algeriatody.com/> تاريخ التصفح، 23

سبتمبر 19:45.

22- كعبوب رشيد ، مليزي: نسعى لتعيين 1541 مندوبا بلديا للمخاطر الكبرى، الوطن 23

تشرين 2 2016، مقال متاح على الموقع التالي: <https://www.el->

[.massa.com/dz/index.php/component/k2/item/29388](https://www.el-massa.com/dz/index.php/component/k2/item/29388) تاريخ التصفح 23 سبتمبر

2017، الساعة 14:00.

23- خبراء يؤكدون أن السدود الجزائرية تستجيب لمقاييس السلامة من الكوارث

الطبيعية 2015/02/17 - 15:35 مقال متاح على الموقع التالي:

<http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20150217/30735.html>

24- هيلين كلارك ، الكارثة والتنمية، حقوق النشر بروجيكت سنديكيت 2014، الجزيرة، العدد

15441 الأربعاء 16 ربيع الأول الموافق ل 7، 1، 2015، متاح في موقع الجزيرة www.al-

jazira.com

25- زينايدا ديلاكا، رئيسة مركز التأهب للكوارث الفلبين، مفاوضات المناخ طريق طال لا

إنفصام بين مخاطر الكوارث، 25 أكتوبر 2015، متاح على الموقع التالي www.scidev.net

تاريخ التصفح، 11 سبتمبر 2017، الساعة 13 زوالا.

26- البنك الدولي، إدارة مخاطر الكوارث من أجل تنمية تتسم بالمرونة، مقال متاح على

موقع البنك الدولي www.albankaldawli.org.

27- جمعية الخليج العربي لإدارة الأزمات والكوارث، دور المجتمع المدني والجمعيات الأهلية

في إدارة الأزمات والكوارث، 22 يونيو 2013، الصفحة الرسمية لجمعية الخليج العربي في دارة

الأزمات والكوارث على الفيسبوك " جمعية الخليج العربي لإدارة الأزمات والكوارث".

.II المراجع بالغة الأجنبية:

a- les Livres.

- 1- **2009UNISDRTerminologyonDisasterRiskReduction**, united nations international,2009.
- 2- Benmamar S, PoulardC, **Dusystèmehydraulique ancestral des M'zab aux techniques alternatives pour la gestion des inondations From the hydraulic system of ancestral M'Zab to Sustainable Urban Drainage Systems for the management of floods**, NOVATECH 2016
- 3- borodzicz Edward ,**RISK ,kriss and Security management**. John wiley –sons ,Ltd , ENGLAND 2005
- 4- borodzicz Edward ,**RISK ,kriss and Security management**. John wiley – sons , Ltd , ENGLAND 2005.
- 5- Crisis and disasters management authority, preparedness and response is everyone's responsibility: vigilant community, crisis and emergency management conference 25/26 February 2014, united arab emirates, 2014.
- 6- Draft Final Report, **Natural Disaster and Disaster Risk Reduction Measures A Desk Review of Costs and Benefits**, A Desk Review of Costs and Benefits, Department for International Development,Delivering sustainable solutions in a more competitive world Natural
- 7- Fabien Pommelet, with assistancesupport from Ms. Mary Picard on behalf of the Disaster **Law programme,Background Report Law and Regulation for the Reduction of Risk from Natural Disasters in Algeria A National Law Desk Survey**. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2012.
- 8- Fabien Pommelet, with assistancesupport from Ms. Mary Picard on behalf of the Disaster **Law programme,Background Report Law and**

**Regulation for the Reduction of Risk from Natural Disasters in Algeria
A National Law Desk Survey.** International Federation of Red Cross and
Red Crescent Societies, 2012.

9– **Final version adopted by the Council of Arab Ministers
Responsible for the Environment**, resolution 345, in its 22nd session held
at the League of Arab States 19–20 December 2010.

10– **LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA
COMMUNICATION DANS LA GESTION DES
CATASTROPHES**, CERISTNEWS Bulletin d'information trimestriel,
Cinquième numéro – Mars 2011 .

11– M.konecny and others, **Geographic information and cartography for risk
and crisis management–towards better solution.**

**makingAlgeria resilient achieving disaster risk reduction in the
arabstat good practice counteybrief , united nations office for disaster
risk rediction**, cairo, egypt march 2013.

**makingAlgeria resilient achieving disaster risk reduction in the
arabstate: good practice counteybrief , united nations office for
disaster risk rediction**, cairo, egypt march 2013.

12– **Natural Disasters in the Middle East and North Africa: A Regional
Overview**The International Bank for Reconstruction and Development / The
World Bank, 2014.

13– **NATURALHAZARDSANDDISASTER MANAGEMENTA
Supplementary Textbook in Geography for Class XI on UNIT 11 :
Natural Hazards and Disasters**, FIRST EDITION, Community Centre, Preet
Vihar, Delhi,2006.

14- Ronald W. Perry, E.L. Quarantelli, **WHAT IS A DISASTER?New Answers to Old Questions**, International Research Committee on Disasters, United States of America, 2005.

15- Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030,1st edition, United Nations, 2015.

B- Les Articles

1- Manuel F. Almenara, **ROLES FOR PUBLIC AND PRIVATE SECTOR IN RISK SHARING, POOLING & TRANSFER**, Latin America & Caribbean Group Tuesday, 11 October, 2011.

2- Mohamed Belazougui, **Algerian Experience On Disaster Risk Reduction National Progress in HFA Implementation**, Consultation Nationale sur CAH/HFA Post-2015 Pour la Réduction des Risques de Catastrophes ("Cadre d'Action de Hyogo 2"), Hôtel Mercure, Alger, 17 Février 2013.

3- Thomas Achleitner, Georg Ebner, Günther Greindl, **International Disaster Relief Assistance What Role for the Military**, **BLUE HELMET FORUM AUSTRIA 2011** Vienna, National Defence Academy 21st – 23rd September 2011, Published in Cooperation with the United Nations Information Service (UNIS), Vienna, 2011.

4- Soyons Tous Vigilants Sur Ce Que Nous Consommons, **JOURNEE MONDIALE DE LASANTE, ONU ALGERIE Bulletin d'Information du Système des Nations Unies en Algérie N°17 – Avril – Mai 2015, ALGERIE, 2015.**

5- **RÉSULTATS DE LA CONSULTATION NATIONALE SUR LA RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHES POST-2015**, (Après le Cadre d'Action de Hyogo), Hôtel Mercure, Alger, 17 Février 2013.

6- TazebintSaid, « Les Inondations du 01 Octobre 2008 à Ghardaia, Rôle et Participation de L'Armée Nationale Populaire dans les efforts de sauvetage et Secours», Par : Dr. Kacem Houdjadj. Faites le 30 Septembre 2014

C- Les événementsscientifiques

1- Ali Benssam, Nadia Nouali-Taboudjemat, Omar Nouali, **Towards an IT-Based Platform for Disaster Risks Management in Algeria**, Proceedings of the 10th International ISCRAM Conference – Baden-Baden, Germany, May 2013 T. Comes, F. Fiedrich, S. Fortier, J. Geldermann and T.Müller, eds. 2013

2- Abdelhakim ayadile **séisme un pour la sécurité national : d, elasmam 1980 azemmouri2003** ,ou en l ,état de la prévention pour la **Réduction du risque sésmioue conseil de la nation**,é3me journée d etide parlementaires le réfrènes national pour un débat citoyen la défense Cécile , algerer 25-26 fév 2006 .

3- Lars Bernd, **Administrateur de programme régional, Processus de consultation nationale vers le Cadre post-2015 pour la Réduction des Risques de Catastrophes** ,Consultation nationale sur le Cadre post-2015 pour la RRC (« Cadre d'action de Hyogo2 »), Alger, Hôtel Mercure, 17 février 2013 UNISDR – Bureau des Nations Unies pour la Réduction des Risques de Catastrophes , Bureau Regional Pays Arabes , Algérie.2015 .

4- Khan Himayatullah ,Abuturab Khan .**Natural hazards and disaster management in Pakistan** , MPRA Paper No. 11052, posted 12. October 2008.

5- Azzouz, **KERDOUNLE CADRE JURIDIQUE DE LA PREVEENTION ET DE LA GESTION DES RISQUE MAJOUR EN ALGERIE P9**,DISPONIBLE

SUR :<http://redd.unice.fr/International/conference-internationale/programme/kerdoun/documents/confinter/kerdoun>.

D- Sites Web

1- Mourad ,A., l'Algérie a la traine face aux catastrophes naturelles : d'après le courrier d'Algérie, disponible sur: [www . Algérie- dz. Com/ article 15638](http://www.Algerie-dz.Com/article/15638) .19/10/2011.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة الداخلية و الجماعات المحلية
المديرية العامة للحماية المدنية
مديرية الحماية المدنية لولاية ميله

تقرير عن قطاع الحماية المدنية لولاية ميله

- الوضعية الإدارية :

المخططات:

ولاية ميلّة

الولائي مخطط تنظيم الاسعافات

بطاقة 01

توزيع المقاييس حسب الكارثة

تنبیه /

ذكرت حسب طبيعة الكارثة المقاييس الضرورية انه من الضروري الاستعانة بمقاييس أخرى
يمكن أن تساهم حسب أهمية الكارثة.

. توزيع المقاييس حسب طبيعة الكارثة .

تعيين المقاييس														
طبيعة الكوارث	اسعاف و انقاذ	الامن وا لنظام العام	العلاج الطبي، الاجلاء و حفظ الصحة	الخبرات و الارشادات	المعدات و التجهيزات المختلفة	الاتصالات و المواصلات السلكية و اللاسلكية	الإعلام	الاسكان الموقت	التموين و التغذية العينية	النقل	الري	الطاقة	الأشغال العمومية	التقييم الحصيلة
الزلازل	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
الفيضان	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X
حريق - انفجار	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
عاصفة و رياح قوية	X			X		X	X			X			X	
الجفاف	X			X	X					X	X			X
الكارثة البيولوجية	X			X	X		X			X	X	X	X	X
التحركات الارضية	X	X		X		X	X	X		X	X	X	X	X
حرائق الغابات	X	X		X	X		X	X		X	X		X	X
التلوث	X			X			X			X	X			X
الكارثة البحرية	X	X		X						X	X	X		X
كارثة السكة الحديدية الطرقات	X			X			X			X	X	X		X

X				X			X		X	X	X	X	X	الكارثة الجوية
X				X			X	X	X	X				مكافحة الجراد
X							X	X	X	X	X	X	X	خطر الاشعاعية

ولاية ميلة

الولائي مخطط تنظيم الاسعافات

بطاقات 02 الى 15

معلومات مسؤولي المقياس

مقياس : إسعاف و إنقاذ

معلومات مسؤولي المقياس

بطاقة رقم 02

هاتف المكتب	العنوان	الوظيفة في المقياس	الوظيفة	قب
		مسؤول المقياس		
		مستخلف		
		مستخلف		
		مساعد اول		
		مستخلف		
		مستخلف		
		مساعد ثاني		
		مستخلف		
		مستخلف		
		مداوم مخطط تنظيم الإسعافات		
		مستخلف		
		مستخلف		
		مسؤول عملي في المقياس		
		مستخلف		
		مستخلف		
		مسؤول القاعدة		
		مستخلف		
		مستخلف		

مقياس : الامن و النظام العام

معلومات مسؤولي المقياس

بطاقة رقم 03

مقياس : العلاج الطبي، الاجلاء و حفظ الصحة

معلومات مسؤولي المقياس

بطاقة رقم 04

مقياس : الخبرات و الارشادات

معلومات مسؤولي المقياس

بطاقة رقم 05

مقياس: المعدات و التجهيزات المختلفة

معلومات مسؤولي المقياس

بطاقة رقم 06

مقياس : الاتصالات و المواصلات السلكية و اللاسلكية

معلومات مسؤولي المقياس

بطاقة رقم: 07

مقياس : الاعلام

معلومات مسؤولي المقياس

بطاقة رقم: 08

مقياس : الاسكان المؤقت

معلومات مسؤولي المقياس

بطاقة رقم : 09

مقياس: التموين و التغذية و الاسعافات العينية

معلومات مسؤولي المقياس

بطاقة رقم : 10

مقياس : النقل

معلومات مسؤولي المقياس

بطاقة رقم : 11

مقياس : الري

معلومات مسؤولي المقياس

بطاقة رقم : 12

مقياس: الطاقة

معلومات مسؤولي المقياس

بطاقة رقم: 13

مقياس : الأشغال العمومية

معلومات مسؤولي المقياس

بطاقة رقم : 14

مقياس : التقييم و الحصيـلة معلومات مسؤولي المقياس

بطاقة رقم: 15

ولاية ميلة

الولائي مخطط تنظيم الاسعافات

بطاقة 16

خريطة الولاية

ولاية ميلة

مخطط تنظيم الاسعافات الولاوي

17 بطاقة

الاعمال التي يقوم بها مركز القيادة العملي

العمل الذي يقوم به مركز القيادة العملي

يوضع مركز القيادة العملي تحت قيادة مدير الحماية المدنية بالتعاون مع مختصين في الكارثة ، يستطيع الوالي أن يشرف بنفسه على ادارة العمليات في الميدان .

* في هذه الحالة مدير الحماية المدنية يصبح نائبه

قائد العمليات لمركز القيادة العملي يتخذ الاعمال التالية :

1. الاستعلام عن الوضعية.

2. يقوم بعملية الاستطلاع في عين المكان وقيم حجم الكارثة .

3. يجمع أعضاء مركز القيادة العملي ويضطلع على الاجراءات الاولية المتخذة والوسائل المستعملة

(بطاقة من **02** الى **15**) .

4. تحديد الطريقة التي يجب اتخاذها للتحكم في المنطقة المنكوبة وذلك:

▪ تعريف قطاعات التدخل والوسائل المستعملة .

- تعيين موقع و قواعد امداد ومقر مركز القيادة العملي الغير معرفة من قبل .
- اتخاذ جميع الاجراءات العملية الاخرى .

5. تقديم الفرصة الملائمة من أجل :

- طلب المساهمة الكلية أو الجزئية لوسائل المخططات للولايات المجاورة .
- أو انتهاء حالة الاستنفار رقم 01 .

6. يعلم :

- السلطات المركزية في حالة اشراف الوالي على مركز القيادة العملي .
- الوالي مسؤول على مركز القيادة الثابت (القيادة مضمونة من طرف مدير الحماية المدنية) .

7. ينسق ويتابع سير العمليات .

8. يخبر بانتظام عن تطور الوضعية :

- السلطات المركزية عندما يكون الوالي في مركز القيادة العملي .
- في مركز القيادة الثابت عندما يكون مركز القيادة العملي تحت اشراف مدير الحماية المدنية .

- يسهر على موضع الترتيبات تحت تصرف قائد العمليات في مركز القيادة العملي .
- يراقب سير درجات قيادة قاعدة الامداد لمخططه .
- بأمر من قائد العمليات مسؤول المقياس :

أ) - يسخر الوسائل الغير مستعملة لمقياسه .

ب) - يطلب لدى مركز القيادة الثابت الوسائل التكليلية ويسهر على استلامها ودمجها في

مقياسه .

ولاية ميله

مخطط تنظيم الاسعافات الولائي

بطاقة 18

مخطط عمل نموذجي للمقياس

مخطط عمل نموذجي للمقياس

أ- استنفار رقم **01** : المرحلة التحضيرية

• في حالة:

- تهديد بنكبة

- كارثة في حالة تطور

- الولايات المجاورة في حالة استنفار رقم **02**

- عند تلقي الاستنفار رقم **01** المعطي من طرف الوالي مسؤول المقياس يطبق مخطط العمل التالي :

- وضع مساعديه في حالة استنفار رقم **01**

- حجز مستخدمي المقياس

- تحضير الوسائل المادية للأنماط الواجب تسخيرها فوراً .

- يتأكد من أن جميع وسائل المقياس جاهزة .

- تقدير الوقت اللازم لاجتماع الوسائل الأخرى .

- تقديم تقرير الى الوالي بالاجراءات المتخذة.

- بقرار من الوالي، مسؤول المقياس .

أ - ينهي حالة الاستنفار رقم **1**.

ب- وضع حيز التنفيذ الاستنفار رقم **2**.

ب) - استنفار رقم **02** : وضع حيز التنفيذ :

- تشغيل وسائل المقياس .

- وضع مداومة مخطط تنظيم الاسعافات على مستوى جميع المصالح .

- تقديم تقرير الى الوالي عن الاجراءات المتخذة .

- بقرار من الوالي ، مسؤول المقياس :

- يندمج في الاركان العامة لمركز القيادة الثابت .

- أو يلتحق مركز القيادة العملي بمركز القيادة الثابت ، مسؤول المقياس يتخذ الاعمال التالية :

• التأكد من حضور المسؤول العملي ووسائل المقياس في عين المكان .

• التأكد من جميع وسائل المقياس المحصية .

• مراقبة وضعية القيادة والتنسيق للمقياس .

• متابعة تطور مقياسه في عين المكان .

• متابعة الوسائل المتاحة والغير مستعملة .

- على مستوى مركز القيادة العملي ، مسؤول المقياس يقوم بالاعمال التالية

- المسؤول وجميع وسائله تحت تصرف قائد العمليات بمركز القيادة العملي .

ولاية ميلة

الولائي مخطط تنظيم الاسعافات

بطاقة 19

الأعمال المباشرة للأنماط

ولاية ميلة

مخطط تنظيم الاسعافات الولائي

مقياس (01)

اسعاف وانقاذ

مديرية الحماية المدنية

مقياس الإسعاف والإنقاذ

مهمة المقياس

مكلف بضمان كل عمليات البحث المتعلقة بالإسعاف والإنقاذ وأخذ كل الإجراءات الضرورية لحماية الأشخاص والممتلكات. يوضع هذا المقياس تحت قيادة مدير الحماية المدنية للولاية أو ممثله.

ولاية ميلة

مخطط تنظيم الاسعافات الولائي

مقياس (02)

الامن و النظام العام

الجيش ، الدرك الوطني ، الشرطة

مقياس الأمن والتنظيم العمومي

مهمة المقياس

مكلف في إطار القوانين المعمول بها بضمان أمن الأشخاص والممتلكات العمومي ومحاربة المخالفات داخل المنطقة المنكوبة كما والمحافظة على النظام والممتلكات داخل المنطقة المنكوبة كما أنه يقوم بتنظيم انتقال الأشخاص مكلف كذلك بإجراء عمليات إثبات الهوية للضحايا المصابين والمتوفين ويسهر على عملية الاسترجاع والمحافظة على الأرشيف .
يوضع هذا المقياس تحت قيادة اللجنة الولائية للأمن برئاسة الوالي.

ولاية ميلة

مخطط تنظيم الاسعافات الولائي

مقياس (03)

العلاج الطبي ، الإجراء و حفظ الصحة

مديرية الصحة و السكان

مقياس الإسعافات الطبية، الإجلاء وحفظ الصحة

مهمة المقياس

العمومية كما أنه كذلك مكلف باتخاذ مكلف بكل العمليات المتعلقة بالصحة كل الإجراءات الوقائية من الأمراض والأوبئة والمراقبة الصحية للمواد الغذائية، نظافة المحيط، النظافة الفردية والجماعية، بالإضافة لمهمته المتمثلة في النقل الصحي. يوضع هذا المقياس تحت قيادة مدير الصحة للولاية .

ولاية ميله

مخطط تنظيم الاسعافات الولائي

مقياس (04)

الخبرات و الإرشادات

مديرية التنظيم و الشؤون العامة

مقياس الخبرة والإرشاد

مهمة المقياس

مكلف بإعطاء آراء تقنية لكل الأسئلة المحددة كما يوضح قرارات مسؤول قيادة عمليات الإسعافات. يتكون من خبراء معينين مباشرة بطبيعة الكارثة ومحصيين في إطار مخطط تنظيم الإسعافات أو أشخاص آخريين مؤهلين ومسخرين في إطار القوانين المعمول بها.

يوضع هذا المقياس تحت قيادة مدير التنظيم والشؤون العامة للولاية.

ولاية ميلة

مخطط تنظيم الاسعافات الولائي

مقياس (05)

المعدات و التجهيزات المختلفة

مديرية الإدارة المحلية

مقياس العقاد والتجهيزات المختلفة

مهمة المقياس

مكلف بتدعيم جهاز الإسعافات بالوسائل المختلفة والخاصة التي لم تحصى ضمن تعداد المقاييس الأخرى.
يوضع هذا المقياس تحت قيادة مدير الإدارة المحلية للولاية.

ولاية ميلة

مخطط تنظيم الاسعافات الولائي

مقياس (06)

الاتصالات و المواصلات السلكية و اللاسلكية

الجزائرية للإتصالات

مقياس الإتصالات السلكية واللاسلكية

مهمة المقياس

مكلف بتدعيم جهاز تنظيم الإسعافات بوسائل الإتصالات والإشارة كما يقوم المعطلة في أسرع وقت ممكن. بإصلاح الشبكة العمومية للبريد والمواصلات والاتصال يوضع هذا المقياس تحت قيادة مدير البريد وتكنولوجيات الإعلام الوطنية للولاية. للولاية بمساعدة مدير المواصلات السلكية واللاسلكية

ولاية ميلة

مخطط تنظيم الاسعافات الولائي

مقياس (07)

الإعلام

الديوان

مقياس الإعلام

مهمة المقياس

مكلف بضممان الإعلام والتوعية المواطنين بما فيهم المواطنين المنكوبين، كما أنه الوحيد المكلف بجمع و تحليل واستغلال المعلومات المتعلقة بالكارثة وكذلك تحضير الإعلانات الرسمية الواردة من مركز القيادة للمنطقة المنكوبة. يوضع هذا المقياس تحت قيادة رئيس ديوان الولاية.

ولاية ميله

مخطط تنظيم الاسعافات الولائي

مقياس (08)

الإسكان المؤقت

مديرية البناء و التعمير

مقياس الإسكان المؤقت

مهمة المقياس

مكلف بإيواء السكان المنكوبين ويحدد شروط إعادة استغلال السكنات المتضررة من جراء الكارثة.
يوضع هذا المقياس تحت قيادة مدير التعمير والبناء بمساعدة مدير السكن والتجهيزات العمومية وكذا رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بالكارثة.

ولاية ميلة

مخطط تنظيم الاسعافات الولائي

مقياس (09)

التموين ، التغذية و الإسعافات العينية

مديرية المنافسة و الأسعار

مقياس التموين، التغذية والإسعافات العينية

مهمة المقياس

مكلف بتقييم وتوفير الاحتياجات الغذائية للفرق المكونة لجهاز تنظيم الإسعافات وكذلك للسكان المنكوبين. كما يعيد السير العادي لتوزيع المواد الأولية الضرورية ويستقبل ويوزع الإسعافات الغذائية حسب احتياجات المنكوبين. وضع هذا المقياس تحت قيادة مدير التجارة للولاية بمساعدة رئيس المجلس الشعبي الولائي ومدير النشاط الاجتماعي للولاية.

ولاية ميله

مخطط تنظيم الاسعافات الولائي

مقياس (10)

النقل

مديرية النقل

مقياس النقل

مهمة المقياس

مكلف بتدعيم جهاز الإسعافات بوسائل النقل المختلفة .
يوضع هذا المقياس تحت قيادة مدير النقل للولاية .

ولاية ميلة

مخطط تنظيم الاسعافات الولائي

مقياس 11

الري

مديرية الموارد المائية

مقياس الري

مهمة المقياس

يضمن تزويد المنطقة المنكوبة بالمياه الصالحة للشرب ويتأكد بالتنسيق مع المصالح المعنية من نوعية المياه الموجهة للاستهلاك كما يتكفل بكل نشاط له علاقة بقطاع الري الناتجة عن هذه الحالة .

يوضع هذا المقياس تحت قيادة مدير الموارد المائية للولاية بمساعدة مصالح الوقاية للصحة العمومية.

ولاية ميلة

مخطط تنظيم الاسعافات الولاوي

مقياس (12)

الطاقة

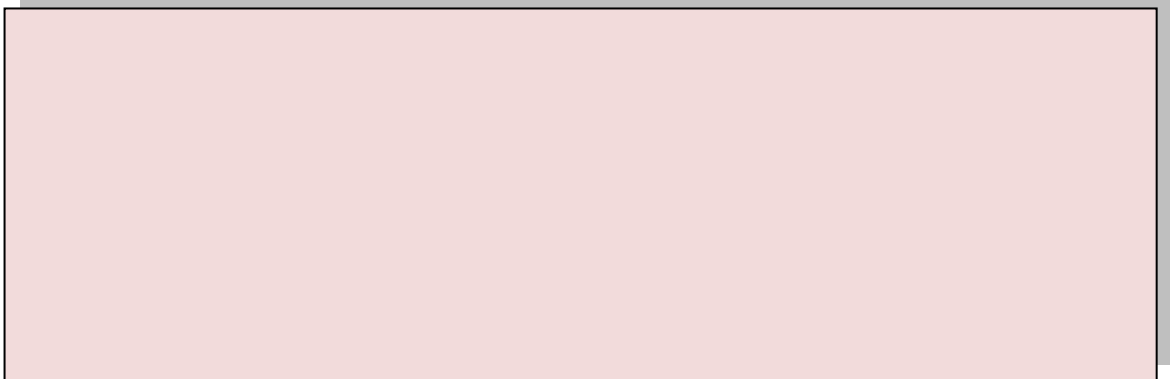
مديرية الطاقة و المناجم

مقياس الطاقة

مهمة المقياس

مكلف بضمنان التزويد بالمواد الطاقوية لفائدة أجهزة الإسعافات وكذلك السكان مع إصلاح الشبكة العمومية لتوزع المواد الطاقوية في أقرب الآجال الممكنة. يوضع هذا المقياس تحت قيادة مدير الطاقة والمناجم للولاية .

ولاية ميله



مخطط تنظيم الاسعافات الولاىى

مقياس (13)

الأشغال العمومية

مديرية الأشغال العمومية

مقياس
الأشغال العمومية

مهمة المقياس

جهاز الإسعافات بوسائل الأشغال العمومية مكلف بتدعيم
إصلاح الهياكل القاعدية. وضمان إعادة
يوضع هذا المقياس تحت قيادة مدير الأشغال العمومية للولاية .

ولاية ميلة

مخطط تنظيم الإعانات الولائي

مقياس (14)

التقييم والحصيلة

مديرية البرمجة و متابعة ميزانية الولاية

مقياس

التقويم والحصيلة

مهمة المقياس

مكلف بالتنسيق مع المقاييس المعنية بجمع كل المعلومات التي تسمح بتقييم الخسائر، إحصاء المنكوبين وتقدير المبالغ المالية لعمليات الإعانات كما يقترح الإجراءات والتكلفة المالية اللازمة لإعادة النشاط للمنطقة المنكوبة. بمساعدة مدير يوضع هذا المقياس تحت قيادة مدير البرمجة و متابعة الميزانية للولاية التنسيق المالي للولاية.

ملخص:

عاش الإنسان منذ العقود الأولى لوجوده العديد من الظروف الإستثنائية التي عجز في الكثير من الأحيان من مجابعتها والتصدي لها نتيجة لقوتها القاهرة وحدثها المتسارعة وأثارها التدميرية من جهة وقلة إمكانياته وخبراته من جهة ثانية، عُرِفَت هذه الظروف الإستثنائية بمصطلح الأزمات والكوارث، هذان المصطلحان اللذان يخلقان إرتباك لمجرد سماعهما نظرا لما يخلفانه من نتائج سلبية غير مرغوب فيها، بالإضافة إلى الحوادث المأساوية التي يخلفانها، وبتطور الحياة البشرية وظهور التنظيمات الرسمية والدول في شكلها الحديث حملت على عاتقها حماية مواطنيها من خطر سواء كان أمني أو طبيعي...فقد عملت مختلف الدول على التصدي لهذه الظروف الإستثنائية "الأزمات، الكوارث"، مستخدمة في ذلك كافة الوسائل والإمكانيات المادية والفنية، إلا أنه مع تطور أساليب الحياة الإنسانية وبروز عصر النهضة والثورة التقنية هذه العوامل التي أدت إلى تزايد حجم الأزمات والكوارث التي كانت منحسرة في الغالب في الأزمات والكوارث الأمنية والطبيعية إلى وظهور أنماط وأنواع جديدة أكثر خطورة وأشد تعقيدا، ما أدى بالعالم إلى إعطاء موضوع الأزمات والكوارث إهتمام أكبر توج هذا الإهتمام بميلاد علم إدارة الأزمات والكوارث هذا العلم الذي يعنى بكل ما يخص الأزمات والكوارث من قبل حدوثها "التوقع والتأهب"، وأثناء وقوعها "التصدي والمواجهة"، إلى غاية معالجة أثارها وإستعادة النشاط بالشكل الطبيعي وأحسن إن أمكن ذلك، ومختلف الوسائل والإمكانيات، فلا يكاد يخلو تاريخ أي دولة من حصيلة ثقيلة للأزمات والكوارث فالجزائر مثلا عرفت كوارث مدمرة لا تزال أثارها لحد الساعة "زلزال الأصنام، فيضان باب الواد، زلزال بومرداس، فيضانات البيض، غرداية، سقوط طائرة عسكرية ببوفاريك...هذه الأزمات والكوارث التي أنقذت كاهل الدولة الجزائرية ما أدى بها إلى الإهتمام بحقل إدارة الأزمات والكوارث بكل متطلباته. اعتمدت معظم بلدان العالم ، بما في ذلك الجزائر ، نهجا لا مركزيا للإدارة الإقليمية ، حيث أصبحت هذه الوحدات المركزية تنهض بالعديد من المهام أهمها حماية حياة الأفراد وممتلكاته من كل خطر أو تهديد وتساهم في إدارة الأزمات والكوارث بطرق عديدة وفق مخططات وتشريعات مضبوطة.

Le résumé

Depuis les premiers siècles de son existence ; l'homme a vécu de nombreuses circonstances exceptionnelles, qu'il a souvent été incapable de affronter. Du fait d'une part de sa puissance, de son rythme accéléré ; et de leurs effets extrêmement destructeurs, d'autre part du manque d'expériences et de capacités. Ces circonstances sont reconnues sous le terme de crises et des catastrophes. Dès le premier, ces deux termes provoquent de la confusion en raison de leurs conséquences négatives indésirables qui en résultent. Outre les événements tragiques qu'elles ont provoqués. C'est avec l'évolution de la vie humaine et l'émergence d'organisations formelles ; les États dans leur forme moderne ont pris en charge la protection des citoyens contre le risque que ce soit en matière de sécurité ou naturels.

Les divers pays ont fait face à ces circonstances « les crises et les catastrophes » en utilisant tous les moyens physiques et techniques, mais l'évolution de mode de vie des hommes et la révolution numérique et technologique ont conduit à des situations aggravées compliquées des crises et des catastrophes, qui étaient précédemment limitées par des problèmes de sécurité et naturels. Cela a entraîné le monde à accorder plus d'attention au sujet des crises et des catastrophes en donnant naissance à une science appelée celle de la gestion des crises et des catastrophes

Cette science s'intéresse à tout ce qui concerne les crises et catastrophes avant qu'elles ne se produisent "anticipation et préparation, et au moment de la crise «la confrontation », jusqu'au remédier aux conséquences et rétablir l'activité normalement et au mieux si possible.

Il n'y a pratiquement aucun pays qui échappe à les effets lourdes des crises. L'Algérie, par exemple, a connu des catastrophes dévastatrices dont l'effet jusqu'ici ; tel que « le tremblement de terre de l'Asnam, l'inondation de Beb El Oued, le tremblement de terre de Boumerdes, les inondations d'El Bayadh et Ghardaïa, la chute de l'avion militaire à Boufarik, etc. Ces crises et catastrophes font peser une lourde charge sur l'état algérienne , ce qui l'a conduit à accorder plus d'importance à la gestion des crises et des catastrophes avec toutes ses exigences .La plupart des pays du monde, dont l'Algérie, ont adopté une approche centrale de la gestion régionale, où ces unités centrales effectuent de nombreuses tâches, dont la plus importante est de protéger la vie des personnes et de leurs biens contre tout danger ou menace et de contribuer à la gestion des crises et des catastrophes par des nombreuses manières, conformément aux plans et à la législation établis ..

Abstract:

Since the first decades of existence, man has lived through many exceptional circumstances, which he has often been unable to confront and confront as a result of its power, its accelerating unity and its destructive effects on the one hand, and its limited possibilities and experiences on the other. These exceptional circumstances are characterized by crises and disasters. And the emergence of official organizations and states in their modern form has undertaken to protect their citizens from danger, The various countries have worked to address these exceptional circumstances, "crises, disasters", using all means and means of material and technical, but with the development of human lifestyles and the emergence of the Renaissance and the technological revolution these factors that led to the increasing volume of crises and disasters Which has been mostly frustrated in crises and security and natural disasters, and the emergence of new and more dangerous patterns and types, which led the world to give the issue of crises and disasters more attention This attention is focused on the birth of the science of crisis management and disaster This science, which concerns all crises and disasters by the occurrence of "anticipation and preparedness", and during the occurrence of "confrontation and confrontation", to address the effects and restore activity in the form of natural and, if possible, and the best means and possibilities, there is almost no history of any country of the heavy toll of crises and disasters, Algeria, for example, known devastating disasters are still The earthquake of Boumerdes, the floods of the eggs, Ghardaïa, the fall of a military aircraft in Bufariq ... These crises and disasters that weighed heavily on the Algerian state , which led to the attention of the field of crisis management and disasters with all its requirements. Most countries in the world, including Algeria, have adopted a decentralized approach to regional management These decentralized units carry out many tasks, the most important of which are to protect the lives of individuals and their property from danger or threat and to contribute in various ways to the management of crises and disasters according to specific plans and legislation.