



POLITIQUE INTERNE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

« VERS UNE GENERATION SANS CORRUPTION »

Table des matières

Liste des abréviations.....	3
Liste des tableaux.....	5
Liste des figures.....	5
Avant-propos	6
Résumé exécutif.....	7
1 Introduction.....	11
1.1 Contexte global	11
1.2 Contexte spécifique du secteur éducatif.....	12
1.3 Objectifs.....	16
1.4 Champ d'action	16
2 Diagnostic et résultats du scan des risques de corruption.....	17
2.1 Diagnostic organisationnel	17
2.1.1 Cadre juridique	17
2.1.2 Cadre stratégique	19
2.1.3 Cadre organisationnel	21
2.1.4 Analyse SWOT	26
2.2 Niches de corruption	32
2.2.1 Gestion des ressources humaines	32
2.2.2 Gestion administrative et financière	36
2.2.3 Faux diplômes.....	38
2.2.4 Corruption sexuelle	38
2.3 Cartographie des risques de corruption	40
2.4 Analyse des facteurs de la corruption.....	47
3 Modalités de mise en œuvre	48
4 Dispositifs de suivi	59
5 Annexe	60
5.1 Approche méthodologique.....	60
5.1.1 Approche	60
5.1.2 Méthodologie	60
5.2 Références bibliographiques	62
5.3 Cadre juridique de la lutte contre la corruption et de l'éducation à Madagascar	62
5.4 Liste des infractions de corruption et assimilées.....	69
5.5 Guide d'entretien	76
Usagers des services de l'éducation (parents d'élèves, apprenants, enseignants)	76
Autres acteurs :	77

Liste des abréviations

AREMA	Avant-garde pour la Rénovation de Madagascar
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-corruption
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-corruption
CAC	Cellules Anti-corruption
CEDEF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CIDE	Convention Internationale sur le droit des enfants
CISCO	Circonscription scolaire
CODIS	Conseil de Discipline
CT	Court Terme
DREN	Direction Régionale de l'Éducation Nationale
EF	Éducation Fondamentale
ENF	Enseignant non fonctionnaire
ESUPRES	Enseignement Supérieur et Recherche Scientifique
ETFP	Enseignement Technique et Formation Professionnelle
ETFP	Enseignement technique et formation professionnelle
FCE	Fonds Commun de l'Éducation
FEFFI	<i>Farimbon'Ezaka ho Fahombiazana ny Fanabeazana eny Ifotony</i>
FOFI	Centre de formation pédagogique accélérée
FPE	Fiche Primaire d'Enquête
FRAM	<i>Fikambanan'ny Ray Aman-drenin'ny mpianatra</i>
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>

GRH	Gestion des ressources humaines
IEM	Initiative pour l'Émergence de Madagascar
IPC	Indice de Perception de la Corruption
LCC	Lutte contre la corruption
LT	Long Terme
MARE	Missions Attributions Responsabilités Éthique
MEN	Ministère de l'éducation nationale
MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
MESUPRES	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MFPTLS	Ministère de la Fonction Publique, du travail et des lois sociales
MT	Moyen Terme
ODD	Objectif Durable de Développement
OS	Objectif spécifique
PAC	Poles Anti-corruption
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PE	Politique enseignante
PEM	Plan Émergence Madagascar
PGE	Politique Générale de l'État
PILCC	Politique Interne de Lutte contre la Corruption
PNPSE	Plateforme Nationale pour le Pilotage du Secteur Éducatif
PPA	Parité du Pouvoir d'Achat
PSD	Parti Social-Démocrate
PTA	Plan de Travail Annuel
PTF	Partenaires techniques et financiers
RPI	Ressources Propres Internes

SMART	Spécifique Mesurable Atteignable Réalisable dans le temps
STD	Service Territorial Déconcentré
SWOT	Strength Weaknesses Opportunities Threats
TBS	Taux brut de scolarisation
TDR	Termes de références
TES	<i>Transformation Education Summit</i>
TI MG	Transparency International Initiative Madagascar
USD	United States Dollar
ZAP	Zones Administratives Pédagogiques

Liste des tableaux

Tableau 1 : Effectif du MEN au niveau central	23
Tableau 2: Effectif des enseignants.....	24
Tableau 3: Budget du Ministère de l'Éducation nationale (2018-2022) en milliers d'Ariary .	25
Tableau 4: SWOT analysis	31
Tableau 5: Plan d'action - LCC	58

Liste des figures

Figure 1: Organigramme du MEN	22
Figure 2: Facteurs de corruption.....	47
Figure 3: Axes stratégiques du PILCC	48
Figure 4: Approche méthodologique	60

Avant-propos

Mots de Madame la Ministre

L'éducation considérée comme l'arme la plus puissante pour changer le monde est aujourd'hui gangrenée par la corruption sous toutes ses formes. Notre quotidien est infesté de pratiques corruptives allant aux pots-de-vin, à la corruption sexuelle, aux abus de pouvoir de certains élus jusqu'aux pratiques corruptives de haute voltige impliquant d'importants réseaux de corruption. Et le pire, c'est que beaucoup s'y complaisent. Cependant, soyez rassuré(es) du fait que nous voyons et nous ne cessons d'entreprendre le meilleur pour débarrasser l'éducation de ce cancer qui détruit l'avenir de nos enfants et met en péril le droit à l'éducation.

Pour ces raisons, Son Excellence Monsieur le Président de la République ainsi que Monsieur le Premier Ministre m'ont confié la tâche d'assainir le ministère, d'initier une démarche d'honnêteté et de renverser cette situation de corruption passive. C'est d'ailleurs ainsi que nous avons adopté le leitmotiv « **Tolérance zéro contre la corruption** ».

Pour ce faire, et conformément à l'article 06 de la loi N°2016-020 sur la lutte contre la corruption, le ministère a élaboré la présente Politique interne de lutte contre la corruption pour faire en sorte d'instaurer à terme « **Une génération sans corruption** ».

La mise en œuvre de cette politique s'appuie sur trois grands piliers :

- Pilier 1 : Le Renforcement de l'indépendance et de l'autonomie pour accroître l'immunité contre la corruption ;
- Pilier 2 : La dénonciation et l'incitation à la dénonciation des formes de corruption ;
- Pilier 3 : La création de cellules éthiques et déontologiques.

Ériger ces piliers nécessitera de renforcer la transparence en mettant en place des données ouvertes pour un meilleur accès à l'information, d'aller plus loin encore dans la transformation digitale de nos actions et projets et l'utilisation des nouvelles technologies, de dépolitiser l'éducation. Sanctions et contrôles seront également de mise. Nous ne manquerons pas de renforcer le suivi et le contrôle à travers le recrutement et la formation d'inspecteurs de l'éducation pour remettre notre ministère sur les rails de la bonne gouvernance.

Chers partenaires, collaborateurs et amis de l'éducation ! Cette politique est certes ambitieuse mais réalisable et réaliste si nous nous donnons tous la main. La réticence au changement sera notre premier défi dans sa mise en œuvre. J'en appelle ainsi à votre patriotisme, à votre amour de l'éducation pour joindre la parole à l'acte et nous unir pour éradiquer le fléau qu'est la corruption. Osons rêver et faire preuve d'audace.

Sahondrarimalala Marie Michelle
Ministre de l'Éducation Nationale

Résumé exécutif

Contexte global du secteur éducatif

La mise en œuvre de la présente politique s'insère dans un contexte particulier :

- L'éducation est reconnue comme étant la priorité nationale absolue malgré le manque de moyens et la difficulté de mise en œuvre des politiques éducatives.
- La transformation de l'éducation intègre de nouvelles priorités et une réaffirmation de la volonté d'atteindre les objectifs de l'agenda 2030.
- La politique a eu et continue d'avoir une influence notoire et historique sur l'éducation.
- Le statut de l'enseignant a besoin d'être revalorisé.
- Après les effets déjà de la COVID19 et du conflit russo-ukrainien, beaucoup d'agents corrompent pour survivre.
- En conséquence, le système éducatif a une baisse de performance.
- Le ministère a entrepris des mesures visant à réduire la corruption à l'exemple de la mise en place et de l'opérationnalisation des ANTICOR.

Objectifs de la politique

Le document de politique interne de lutte contre la corruption consigne la stratégie du ministère pour réduire de façon significative la corruption en son sein sur une période de trois (03) ans.

Plus spécifiquement, le document vise à :

- Dresser une cartographie des risques de corruption ;
- Élaborer un plan de mitigation des risques.

Constats globaux

Le diagnostic organisationnel a permis d'identifier les forces et faiblesses suivantes :

Forces

- La reconnaissance du droit à l'éducation ;
- La complétude du cadre juridique ;
- Reconnaissance de l'éducation comme la priorité nationale absolue ;
- Prise en compte de la LCC à travers l'article 70 de la loi 2008-011 ;
- Existence des CAC ;
- Existence d'un axe « Gouvernance » dans le PSE ;
- Volonté des partenaires de l'éducation d'appuyer les réformes ;
- Dynamique de la PNPSE ;
- Existence des CAC ;
- Existence de techniciens compétents et de bonne volonté ;
- Le personnel du MEN est enregistré dans le logiciel AUGURE ;

- Appui des PTF et de la société civile dans le suivi des dépenses publiques=> existence de feedback complétant les données du MEN ;
- Volonté commune de prioriser l'éducation à travers son financement.

Faiblesses :

- Faible prise en compte du volet bonne gouvernance et notamment la lutte contre la corruption ;
- Faible application des politiques éducatives ;
- Non définition d'une structure ayant clairement le lead et la coordination de la lutte contre la corruption au sein du MEN, pas de précision dans l'organigramme et dans les MARE ;
- Manque de précision autour de la direction en charge de la lutte contre la corruption
- Influence politique importante des députés dans la nomination des directeurs centraux, des DREN et chefs CISCO ;
- Accès limité et non équitable à l'information à caractère public
- Conditions de travail du personnel surtout dans les zones éloignées/dévalorisation du statut de l'enseignant ;
- Insuffisance de postes budgétaires ;
- Manque de personnel enseignant qualifié ;
- Inexistence de standards de services permettant de connaître les procédures, les documents, les délais nécessaires de traitement des dossiers ;
- Manque d'indépendance du ministère dans les procédures de recrutement : interférence de la politique dans les décisions techniques ;
- Existence de réseau de corruption interministériel ;
- Failles/brèches identifiées dans l'utilisation du logiciel AUGURE ;
- Manque de postes budgétaires ;
- Mauvaise répartition du personnel ;
- Inadéquation profil-poste ;
- Absence de code de bonne conduite du personnel ;
- Effectif insuffisant des inspecteurs pédagogiques, uniquement pour le primaire ;
- Lourdeur des procédures : retard de nomination des acteurs budgétaires, lenteur des procédures ;
- Centralisation des moyens financiers ;
- Faible capacité d'exécution des STD : taux d'engagement faible ;
- Fuite au niveau des circuits salaire, subventions des écoles ;
- Besoin en renforcement de capacité des STD en matière de gestion administrative et financière ;
- Usage de mauvaises pratiques pour faire fonctionner les STD en raison du retard de paiement ou de nomination des acteurs budgétaires (fabrication de pièces, sollicitation de la contribution du privé avec contrepartie, détournement de fonds au niveau des établissements, abus sur les établissements) ;
- Montant des per diem non conformes à l'indice des prix à la consommation ;
- La nécessité de considérer la corruption sexuelle.

L'élaboration participative de la cartographie des risques de corruption a permis la catégorisation des risques de corruption comme suit :

- **P1/Inacceptable** : (i) les abus de pouvoir perpétrés par les élus et des représentants syndicaux sur le recrutement du personnel, les nominations, la construction d'infrastructures (ii) les pratiques corruptives en matière de passation de marché.
- **P2/Indésirable** : 67% des risques de corruption identifiés concernent les activités menées par les STD. Ces entorses sont souvent le fruit de dysfonctionnements administratifs ou encore l'application des directives des élus ou responsables hiérarchiques.
- **P3/Acceptable** : cette catégorisation regroupe les risques de corruption relatifs à la coordination, au contrôle mais également à la pédagogie/enseignement.
- **P4/Négligeable** : un seul risque de corruption a été classé dans cette catégorie classé comme étant soit Indolore et improbable, soit limité/grave et occasionnel/courant.

Les principales niches de corruption identifiées par le biais des entretiens et de la revue documentaire concernent la gestion du personnel et la gestion administrative et financière.

Elles se rapportent dans la plupart du temps à la gestion du personnel qui comprend la quasi-totalité des formes de corruption et implique un réseau interministériel de corruption. En dépit de la faiblesse du salaire de l'enseignant et la hausse du niveau des prix, le statut de fonctionnaire demeure toujours attrayant. Les mauvaises conditions de travail du personnel enseignant incitent les enseignants à être affectés au niveau des zones moins reculés et vont jusqu'à corrompre. Les élus pour (i) plaire à la population locale (ii) corriger une injustice sociale (iii) ou tout simplement dans l'optique de faire adhérer plus de membres au sein de leur parti politique, usent de leur influence pour le recrutement et les nominations. En dépit des « *ampahibemaso* », la modification/falsification des FPE et des attestations de suppléances rendent possible la corruption dans le recrutement. L'existence d'un réseau interministériel de falsification de contrats et de visa dont le but n'est pas juste d'assouvir les volontés politiques mais aussi de se remplir les poches contribuent à la prolifération de la corruption. Les failles résident autour de la traçabilité et du mauvais usage des login AUGURE.

Compte-tenu de la lourdeur administrative engendrant des retards, les STD devant fonctionner s'adonnent à de mauvaises pratiques dans le but de garder leur place. Les chefs CISCO, DREN vont jusqu'à puiser les fonds au niveau des établissements scolaires pour avancer le retard de paiement. Parfois, il n'est plus question d'avance mais de détournements ou de sollicitation de fonds privés pour faire fonctionner leurs services. On parle de « magie » ou pratiques administratives auxquelles s'adonnent les acteurs sur terrain. Il existe par ailleurs les formes de corruption ayant attiré à l'opacité du système, l'accès non équitable à l'information.

Recommandations

Face à ces constats et dérives, la stratégie consiste à renforcer dans un premier temps l'indépendance et l'autonomie décisionnelle du ministère de façon à la protéger et renforcer son immunité contre toute influence politique. En parallèle, le ministère se veut ensuite intraitable face aux infractions de corruption fera en sorte de dénoncer et d'inciter la

dénonciation de la corruption. Enfin, à travers une approche positive, le Ministère contribuera à la mise en place de cellules éthiques et déontologique en son sein.

Plus spécifiquement, la politique s'articule autour de trois (03) grands axes, à savoir :

- **Axe 1 : Renforcer l'indépendance et l'autonomie décisionnelle**
 - Assainissement et renforcement organisationnel : (i) la réalisation d'un audit organisationnel et d'une étude RH en vue d'une meilleure adéquation profil poste (ii) la restructuration en vue d'un redressement du Ministère.
 - Amélioration de la gouvernance interne : (i) l'élaboration et la publication de standards de service (ii) l'amélioration des procédures pour plus de fluidité dans le traitement (iii) la promotion de l'innovation et l'efficacité (iv) la promotion de la culture de performance (v) le positionnement en tant que champion « *Open Government Partnership* » (vi) la mise en place d'un cadre d'échanges public entre les élus, la société civile et le MEN.
- **Axe 2 : Tolérance zéro/Dénoncer et inciter la dénonciation des infractions de corruption**
 - Mise en place d'une stratégie spécifique de lutte contre la corruption sexuelle et accessoirement contre le harcèlement sexuel : (i) la sensibilisation du personnel autour du concept et de la législation en vigueur (ii) la mise en place des cellules d'écoute et d'accompagnement psychologique à l'endroit des victimes de harcèlement sexuel et pour inciter la dénonciation des corruptions sexuelles (iii) la sévérité des sanctions relatives à la corruption sexuelle et les formes de harcèlement sexuel.
 - Renforcement du contrôle et du suivi : (i) recrutement et formation d'inspecteurs pédagogiques et l'accroissement des moyens financiers pour les descentes (ii) la mise en place d'un tableau de bord des doléances avec un retour systématique (iii) la Centralisation des systèmes de doléances et renforcement de la communication autour des doléances.
 - Renforcement du dispositif de dénonciation des infractions de corruption : (i) la Mise en place d'un cadre de surveillance rapproché (ii) le Renforcement de la traçabilité des actions, définition de sanctions autour du partage et de l'utilisation frauduleuse de login AUGURE (iii) la mise en place un système de dénonciation des infractions de corruption (iv) la mise en place d'une politique de recrutement et de nomination favorisant l'intégrité.
- **Axe 3 : Promouvoir la création de cellule éthique et déontologique**
 - Éducation et sensibilisation sur la lutte contre la corruption : (i) renforcement de la communication autour de la LCC (ii) la promotion d'un comportement éthique au sein du ministère (code de conduite).
 - Renforcement de capacités sur la LCC et les autres besoins spécifiques du MEN.

1 Introduction

1.1 Contexte global

Avec près de 25,6 millions d'habitants¹ et des ressources naturelles considérables, Madagascar fait partie des pays avec un taux de pauvreté parmi les plus élevés au monde. Malgré la volonté et les efforts fournis par les dirigeants successifs pour développer le pays, la croissance reste structurellement limitée par l'inadéquation du capital humain et des infrastructures, une forte prévalence de l'informalité et de l'agriculture d'autosubsistance, ainsi que par la faiblesse de la gouvernance et des institutions². Le capital humain à Madagascar se classe parmi les plus faibles du monde. En guise d'illustration 7 % des enfants malgaches âgés de 10 ans ne peuvent pas lire et comprendre un texte court adapté à leur âge, À l'école primaire, 4 enfants sur 10 abandonnent avant la dernière année.

L'éducation joue un rôle crucial dans le développement économique d'un pays. C'est l'un des instruments les plus puissants pour lutter contre la pauvreté et les inégalités dans le monde.³ Le quatrième objectif de développement durable se rapporte ainsi sur « *l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie* ». La corruption est un mal qui gangrène beaucoup de secteurs dans le pays. Une situation dangereuse qui accentue les inégalités et injustices sociales. Lutter activement contre la corruption pour l'atténuer voire l'éradiquer constitue une priorité de l'Etat.

Madagascar a fait le choix de lutter contre la corruption en mettant en place un ensemble de stratégies et de programmes depuis 2003. La stratégie nationale de lutte contre la corruption a pour vision qu'à l'horizon de 2025, Madagascar est un Etat de droit où le développement économique, social et environnemental est libéré de la corruption. Les deux premiers objectifs stratégiques concernent ainsi le renforcement de l'Etat de Droit de manière à disposer d'un Etat capable de répondre aux aspirations de justice des citoyens et la création des conditions d'émergence d'un développement économique. Le pays dispose d'un ensemble de dispositifs juridiques et institutionnels bien définis pour lutter contre la corruption. Par ailleurs, les documents de politiques de l'Etat (PGE, IEM et PEM) ont pour axe 3 « la lutte contre la corruption et la garantie d'une justice équitable. Dans ses différents discours, le président de la République parle même de politique de tolérance zéro. D'autre part, le gouvernement malgache s'est également engagé à travers le *Velirano 4*, à une Éducation pour tous.

En dépit des différents efforts et initiatives, les indicateurs en matière de corruption révèlent que ce mal persiste encore dans les différents secteurs publics à Madagascar. L'indice de perception de la corruption (IPC) 2021 publié par Transparency International donne un score de 25/100 à Madagascar, le mettant au rang de 147^{ème} sur les 180 pays évalués. Cet Indice s'appuie sur des enquêtes et évaluations d'experts pour mesurer la corruption du secteur public dans ces pays en attribuant à chacun un score allant de zéro (fortement corrompu) à 100 (très peu corrompu). Selon la société civile, la presse et le BIANCO, l'éducation figure

¹ Source : INSTAT, RGPH III, 2020

² Madagascar, Vue d'ensemble, Banque mondiale

<https://www.banquemonddiale.org/fr/country/madagascar/overview#1>

³ Ibidem

parmi les secteurs les plus corrompus dans le pays. En effet, il est le secteur qui emploie le plus grand nombre d'agents publics et détient le plus gros budget. La corruption dans le secteur de l'éducation touche l'administration au niveau central jusque dans les établissements scolaires. Les études faites dans ce secteur par la société civile, notamment celle réalisée par l'équipe de TI MG au niveau des CISCO démontre la nécessité d'adoption d'une politique interne de lutte contre la corruption dans le secteur éducatif. L'article 6 de la loi 2016-020 sur la lutte contre la corruption⁴, exige entre autres qu' : *«Il est institué une obligation de mise en place d'une politique interne de lutte contre la corruption et relative la transparence au niveau du fonctionnement, des procédures à suivre au sein des ministères, administrations générales, déconcentrées et décentralisées et, établissements publics, des sociétés à participation publique en permettant leur accessibilité.»*

C'est dans ce sens, que le Ministère de l'éducation nationale (MEN) joint la parole à l'acte en se dotant de son document de politique interne de lutte contre la corruption.

1.2 Contexte spécifique du secteur éducatif

L'éducation la priorité nationale absolue en dépit du manque de moyens et de la difficulté de mise en œuvre des politiques éducatives

La législation nationale malgache reconnaît le droit à l'éducation à travers les articles 23 et suivant de la constitution. Elle reconnaît également l'éducation comme la priorité nationale absolue conformément à l'article premier de la loi n°2008-011 portant orientation du système éducatif à Madagascar. De surcroît, le gouvernement a intégré l'éducation parmi ses priorités dans la Politique Générale de l'État et le PEM à travers le *Velirano* 4. L'éducation constitue l'un des secteurs les plus priorités dans le budget général de l'État : le Ministère de l'éducation nationale est également le ministère ayant le plus gros effectif des agents de l'État. A ce titre, l'État s'est engagé à dédier 5% du PIB en valeur réelle et 20% du budget général de l'État à l'éducation. Il convient ainsi d'amorcer un nouveau mode de gouvernance catalyseur de changement rapide et la présente politique en constitue l'une des prémisses.

Toujours est-il que le secteur affiche un manque de moyens humains et financiers, accentué par une concentration de ces derniers au niveau central. Le secteur de l'éducation en particulier a rencontré des difficultés dans la mise en œuvre des politiques éducatives. Il existe un écart entre la législation, les plans/politiques éducatives et les faits sur terrain. Ces difficultés s'expliquent par les réticences aux changements notamment à la mise en œuvre des réformes, la lenteur de l'administration, la complexité et la sensibilité des relations entre les acteurs de l'éducation rendant les prises de décisions assez difficiles, le manque sinon parfois l'absence de suivi des mesures. Mais surtout, la faible application des politiques éducatives peut être expliquée par l'absence de continuité de l'État. Malgré cette faible mise en œuvre, force est de constater qu'un élan de dynamisme peut être noté. La PNPSE a joué pleinement son rôle et a permis aux acteurs de prendre part aux différentes revues sectorielles et thématiques témoignant ainsi de la participation de chacun dans les différents processus.

⁴ Loi 2016-020 du 12 Octobre 2016 sur la lutte contre la corruption

Vers de nouvelles priorités et une réaffirmation de la volonté d'atteindre les objectifs de l'agenda 2030

D'une part, conscients des différents enjeux en matière d'éducation mais également en matière de gouvernance éducative, le MEN en étroite collaboration avec les autres ministères de l'enseignement ont entrepris la révision de la loi 2008-011 portant orientation du système éducatif à Madagascar. Un projet de loi a été ainsi adopté en conseil de gouvernement puis en conseil des ministres pour marquer la volonté de respecter et de promouvoir le droit à l'éducation mais aussi de réaffirmer la volonté de poursuivre efficacement la lutte contre la corruption. Ce projet présente un enjeu particulier car elle définira l'ossature du prochain plan sectoriel de l'éducation.

D'autre part, la communauté éducative malgache à l'instar du monde entier s'est rendu compte qu'en entreprenant la même démarche, les objectifs de l'agenda 2030 ne pourront être atteints. C'est ainsi que le concept de « Transformation de l'Education » a été initié et vulgarisé à travers l'organisation du « *Transformation Education Summit* » qui s'est tenue en deux temps : dans un premier temps, le pré-sommet les 29 et 30 juin 2022 avec la participation des ministres en charge de l'éducation à Paris, puis dans un second temps les 16, 17 et 19 septembre 2022 à New York conclue par une Assemblée Générale des Nations Unies. Dans l'intime conviction de rattraper le retard de développement, notamment en matière d'éducation, Madagascar a organisé un forum national de l'éducation ayant abouti à une déclaration d'engagement du pays ainsi qu'à une déclaration des jeunes toutes deux orientées autour de cinq pistes d'actions : (i) écoles inclusives, équitables, sûres et saines (ii) Apprentissage et compétences pour vivre, travailler et promouvoir un développement durable (iii) Apprentissage et transformation numérique (iv) Enseignants, enseignement et profession enseignante et (v) Financement de l'éducation.

Influence notoire et historique de la politique sur l'éducation

L'histoire a montré que l'éducation est le meilleur instrument pour influencer/imposer les idéologies et les courants de pensée mais surtout pour influencer le cours des élections. A la fin de la période coloniale, les missions confessionnelles catholiques, norvégiennes et britanniques avaient le monopole de l'éducation moyennant 120 000 élèves et quelques trois mille instituteurs formés sur le tas⁵. A l'avènement de la colonisation, le Général Gallieni a fait en sorte que l'école change de statut en devenant officielle et laïque pour réduire l'influence des missions. Plus tard, l'école le Myre de Vilers devenu École Normale Supérieure de nos jours, celle ayant eu le monopole de la formation des enseignants a significativement contribué à l'ossature du Parti Social-Démocrate de Philbert Tsiranana. Pendant la deuxième république, le centre de formation pédagogique accélérée ou FOPI en malgache a également contribué à l'essor du parti AREMA de Didier Ratsiraka. Même après un vent de libéralisation, l'appareil éducatif demeure un instrument politique par excellence à quelques nuances près car elle a servi aussi à s'enrichir. Le rôle politique assigné aux chefs ZAP et CISCO sans compter l'influence des élus qui veulent avoir leur mot à dire sur le recrutement des enseignants, les différentes nominations au niveau local et parfois même au niveau des hauts responsables de l'éducation, l'attribution des marchés publics démontrent l'influence de la politique sur l'éducation. L'appareil éducatif constitue également un enjeu considérable pour

⁵ Célestin RAZAFIMBELO, École Normale Supérieure, La formation des enseignants aux temps des colonies

les échéances électorales dans lesquelles les enseignants et les établissements jouent un rôle important. Se rajoutent à tout cela, le syndicalisme⁶ sous une nouvelle forme qui en plus de revendiquer l'intérêt des enseignants fait également profiter des intérêts politiques. Certaines revendications syndicales sont impulsées par les partis politiques et rejoignent les grèves initiées par les politiciens. Ils sont ensuite récompensés par une nomination à un poste au sein du ministère. Conscient de leur poids politique, certains représentants syndicaux usent de leur influence et peut même aller jusqu'à la monnayer.

Besoin de revalorisation du statut de l'enseignant

Bien qu'ayant déjà bénéficié d'un statut acceptable, les enseignants ont vu leur statut se dévaloriser au fil du temps. D'une part, les conditions de travail notamment pour ceux œuvrant dans les zones éloignées sont peu reluisantes. C'est d'ailleurs pour cette raison que les enseignants sont peu enthousiastes à y exercer leur fonction. D'autre part, leur grille indiciaire est nettement en dessous des autres corps et le calcul du point d'indice est un des plus bas par rapport aux autres ministères. Si auparavant leur grille indiciaire était plus élevée que d'autres. Pour rappel, les réformes induites par le programme d'ajustement structurel (PAS) avaient supprimé plusieurs postes budgétaires essentiellement dans les secteurs sociaux. Le niveau de salaire des enseignants demeure inchangé malgré l'inflation galopante et l'annonce d'une augmentation du salaire à l'accoutumée par le Président de la République. Et en dépit du récent réajustement sur le salaire minimum d'embauche fixé à 250 000 Ariary⁷, le pouvoir d'achat des ménages malgaches s'est détérioré.

Pour prendre le cas du secteur éducatif, les enseignants FRAM constituant la majorité du personnel de l'éducation, se dénombrent à 34 334 subventionnés et 78 190 non-subventionnés en 2021⁸. Ces enseignants sont indemnisés à hauteur de 220 000 MGA par bimestre pour les enseignants en préscolaire et primaire, 240 000 MGA pour le collège et 300 000 MGA⁹. Cette grille est valable uniquement pour les enseignants subventionnés. Par ailleurs, ces sources de revenus même dérisoires constituent tout de même une aubaine pour beaucoup. La perspective de pouvoir intégrer la fonction publique et de bénéficier de la sécurité de l'emploi fait l'objet de convoitise, de tentative de corruption des détenteurs de pouvoir et vice-versa.

Après les effets de la COVID19 et du conflit russo-ukrainien, beaucoup d'agents corrompent pour survivre.

La lutte contre la corruption à Madagascar et tout particulièrement dans le secteur de l'éducation, évolue dans un contexte de pauvreté assez particulier. Bien avant la crise COVID19, la croissance économique n'était pas suffisante pour réduire la pauvreté. Le pourcentage de population vivant en dessous de 1,9 USD par jour en Parité du Pouvoir d'Achat (PPA) était de 78,8% en 2012. Il a légèrement baissé à 77,4% en 2019¹⁰. Pour espérer réduire la pauvreté, Madagascar doit ambitionner une croissance économique ininterrompue de dix ans, supérieure aux moyennes historiques pour espérer rattraper le niveau de vie des

⁶ Entre 2012 à nos jours, le nombre d'organisations syndicales est passé de 3 à 33.

⁷ Décret n° 2022-626 fixant le Salaire Minima d'Embauche pour le secteur privé

⁸ DPE/Ministère de l'Éducation Nationale, Annuaire statistique 2020-2021

¹⁰ BANQUE MONDIALE, Perspectives économiques de Madagascar, Surmonter la tempête, 2022

pays pairs.¹¹ La COVID19 a fait en sorte que 1,8 millions de personnes descendent sous le seuil de la pauvreté. A peine les effets de la pandémie estompés, Madagascar à l'instar des pays du monde entier fait face aux retombées du conflit russo-ukrainien. Se rajoutent également à ces facteurs les tensions inflationnistes impulsées par la vérité des prix. Cette faiblesse du niveau de vie contribue à entretenir les pratiques de corruption qui pour beaucoup sont considérés comme légitimes car relève d'une question de survie.

Faible performance du système éducatif

En conséquence de tout ce qui précède, la performance du système éducatif se trouve sans équivoque amoindrie. L'accessibilité reste limitée au niveau primaire avec un taux brut de scolarisation de 105,3%¹². Les autres niveaux restent inaccessibles, spécifiquement le niveau supérieur avec un taux brut de scolarisation (TBS) de 4,8%. Dans son ensemble, il existe une certaine parité en matière d'accessibilité notant cependant une disparité au niveau régional¹³. En matière de qualité, Madagascar a fait l'effort de la mise en place d'infrastructures scolaires sur l'étendue de son territoire. Près de 82% des élèves n'ont pas atteint le seuil suffisant de lecture après cinq (05) années d'école primaire.¹⁴ Le niveau de qualification des enseignants est d'autant plus préoccupant : la proportion d'enseignants qualifiés au niveau de l'enseignement public représente seulement 59,2% pour le préscolaire, 16,8% pour le primaire, 31% pour le collège et enfin 32,4% pour le lycée¹⁵. Le recrutement, la formation d'enseignants et la mise en œuvre de la politique enseignante sont les principaux défis de l'enseignement.

Mise à l'échelle et renforcement des initiatives de LCC

Le ministère de l'Éducation Nationale a mis en place les cellules anti-corruption à travers la note de service N° 2015/428-MEN/SG du 09 juillet 2015 relative à la mise en place des comités anti-corruption. Ces comités ont pour rôle de réaliser des séances de communication de masse et interpersonnelle, la réalisation de séances de travail dans le cadre de la gestion transparente de recrutement des ENF en EFA au niveau de 16 DREN. Leurs attributions ont été modifiées pour leur permettre de réaliser le suivi de l'inscription et transferts des élèves, le contrôle de la liste des élèves bénéficiant d'une assurance scolaire, le suivi du passage de classe et des examens officiels, le suivi des distributions et des utilisations des subventions ou autres dotations, le contrôle de conformité de la liste de recrutement et suivi du traitement des dossiers du personnel, le suivi de la présence effective des enseignants et du personnel administratif à leur poste, le contrôle de la véracité des informations contenues dans les FPE, le suivi de l'acquisition et de l'utilisation des biens et patrimoine du MEN, le suivi de la délivrance des autorisations d'enseigner et d'ouverture des écoles et le rapportage à l'échelon supérieur des risques ou des cas de corruption et défaillances détectées. Cependant, les CAC souffrent d'un manque de visibilité et d'un retard d'opérationnalisation des différentes structures : 87 CISCOS sur 114 disposent du comité ANTICOR. En outre, le ministère et ses démembrés ne communiquent et sensibilisent très peu sur la lutte contre la corruption. A ce jour, les comités ANTICOR sont quasiment tous non fonctionnels au-

¹¹ Ibidem

¹² INSTAT, Recensement de la Population Humaine et de l'Habitation III (RGPH-3), 2020

¹³ INSTAT, Multiple Indicators Cluster Survey (MICS), 2018

¹⁴ CONFEMEN, PASEC 2019

¹⁵ MEN, Annuaire Statistique 2020-2021

delà du financement PAUET. Très peu sont restés fonctionnels. La présente politique interne de lutte contre la corruption tend ainsi à corriger le tir et accroître la communication autour de cette lutte commune.

1.3 Objectifs

Le document de politique interne de lutte contre la corruption consigne la stratégie du ministère pour réduire de façon significative la corruption en son sein.

Plus spécifiquement, le document vise à :

- Dresser une cartographie des risques de corruption ;
- Élaborer un plan de mitigation des risques sur une période de trois (03) ans.

1.4 Champ d'action

- **Une PILCC pour le sous-secteur « éducation nationale » :** Malgré l'approche systémique intégrant les trois sous-secteurs de l'éducation, la présente stratégie est une obligation légale imputable à chaque ministère conformément à l'article 06 de la loi 2016-020. Ainsi, ce document consigne uniquement la stratégie du MEN.
- **Un accent en particulier sur la corruption sexuelle :** Madagascar recense dans sa loi anti-corruption 31 infractions de corruption et assimilée. Celle-relative à la corruption sexuelle prévue par l'article 333 bis du code pénal malgache n'est également pas à négligée. D'autant plus que cette forme de corruption est de plus ravageuses au sein de l'éducation. Il est ainsi accordé une attention particulière à cette forme de corruption.

2 Diagnostic et résultats du scan des risques de corruption

2.1 Diagnostic organisationnel

2.1.1 Cadre juridique

Depuis le début du XXème siècle, le droit à l'éducation est devenu officiellement un droit humain fondamental. Il joue un rôle important dans le développement d'un pays.

Reconnaissance du droit à l'éducation

Reconnu comme universel par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, ce droit a été enrichi et complété, tant au niveau international que régional, par des conventions et des déclarations internationales juridiquement contraignantes, ainsi que par des Observations générales détaillées. La liste des instruments juridiques internationaux est présentée en annexe. Ces derniers ont été ratifiés également par Madagascar, par conséquent, l'État doit mettre sa législation interne en conformité avec les conventions ratifiées, et prendre des mesures et mettre des structures pour permettre la jouissance des droits édictés dans les conventions ratifiées.

Au niveau national, le droit à l'éducation est énoncé dans les articles 23 et suivant de la constitution de 2010, aux termes duquel : « Tout enfant a droit à l'instruction et à l'éducation sous la responsabilité des parents dans le respect de leur liberté de choix... L'État organise un enseignement public, gratuit et accessible à tous. Mais la concrétisation de l'engagement de Madagascar a commencé par L'adoption de la loi n° 94-033 portant orientation du système d'éducation et de formation à Madagascar le 13 mars 1995 après la ratification de la CIDE le 19 Mars 1991 par la loi n°90-029 du 19 décembre 1990. A la lecture de ce texte, on y trouve clairement libellé l'esprit du contenu et des objectifs de l'article 28 et 29 de la CIDE.

Ensuite, la loi 2004-004 du 26 juillet 2004 loi n° 94-033 a abrogé la loi n° 94-033. Cette nouvelle loi portant orientation du système d'éducation, d'enseignement et de formation à Madagascar a intégré l'éducation non formel dans le système éducatif global dans son article 25 à l'article 37.

Cette loi a aussi réorganisé l'éducation formelle comme ci-après :

- L'éducation fondamentale pour une durée de 9 ans accueillant les enfants à partir de l'âge de 6ans, composée en 2 niveaux.
 - L'éducation fondamentale niveau I (EF 1) correspondant à un enseignement primaire de 5 ans sanctionné par l'obtention d'un certificat d'étude primaire et élémentaire (CEPE)
 - L'éducation fondamentale niveau II (EF 2) correspondant à un enseignement primaire de 4 ans sanctionné par l'obtention d'un brevet d'études du premier cycle de l'enseignement secondaire (BEPC) ;
- L'enseignement secondaire pour une durée d'étude de 3 ans sanctionné par l'obtention du baccalauréat.

La loi n°2004-004 du 26 juillet 2004 a par la suite été modifiée par la loi 2008-011 du 17 juillet 2008 portant orientation générale du système d'éducation d'enseignement et de formation à Madagascar et rappelle l'engagement de l'État, l'objectif de l'éducation et détermine le rôle de chaque partie prenante de l'État aux élèves/apprenants en passant par les divers démembrements du Ministère de l'éducation nationale (MEN), dont les CISO (article 10).

Cette loi prévoit également de modifier la structure de l'enseignement. Conscient de la nécessité de l'extinction de la durée de scolarisation, car cela permettrait de diminuer les dépenses privées d'enseignement pour les familles pauvres puisque l'enseignement primaire est gratuit et ainsi les dépenses d'enseignement secondaire réduites ; les enfants auront un niveau de qualification plus élevé et à l'achèvement de la scolarité primaire, l'enfant aurait en plus des qualifications plus élevées, atteint l'âge de rapprochement de pouvoir travailler (15 ans).

D'une manière générale, la loi N°2008-011 manque de précision par rapport aux grands principes et engagements internationaux auxquels le pays a souscrit en matière d'éducation. Tel est le cas du principe de gratuité de l'éducation énoncé dans l'article 6 de la Constitution que la loi d'orientation n'y mentionne pas. « Trop varié et certains points importants qui méritent d'être détaillés et précisés restent trop généraux »¹⁶, ce vide juridique entraîne une insécurité juridique notamment dans son application.

Néanmoins, la même loi reconnaît la promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption comme une priorité ainsi que le précise l'article 70 : « Dans le cadre de la politique nationale de lutte contre la corruption et eu égard aux principes de la bonne gouvernance, de la justice et de la transparence exigées pour le développement rapide et durable, il s'avère indispensable que la fonction de contrôle ait une place primordiale dans la gestion des affaires de l'Etat. »

Enfin, les trois ministères en charge de l'éducation ont entrepris une révision de la loi d'orientation. Le Projet de Loi N°009/2022 du 15 juin 2022 portant orientation générale du système éducatif à Madagascar a été ainsi déposé au niveau du Parlement. S'agissant de l'éducation de base, la révision porte sur la mise en place d'un enseignement public obligatoire, la mise en place d'un fonds national de l'éducation, la langue d'enseignement, le renforcement de l'éducation inclusive, la mise en place d'un calendrier scolaire flexible, la définition d'un cadre de suivi-évaluation et le renforcement des sanctions, et enfin la mise en valeur du rôle de l'enseignant. L'adoption du projet de loi est une étape nécessaire à la définition des statuts des inspecteurs pédagogiques dont le rôle de contrôle est essentiel au Ministère. Le texte constitue également le socle des prochaines politiques éducatives à l'instar du PSE qui prend fin en 2022.

De la nécessité de mettre en place une PILCC éducation et de considérer la corruption sexuelle

¹⁶ Rapport d'audit Juridique la loi n° 2008-011 du 17 juillet 2008 modifiant certaines dispositions de la loi n°2004-004 du 26 juillet 2004 portant orientation générale du Système d'Education, d'Enseignement et de Formation à Madagascar par l'ONG Ivorary, P16

S'agissant de la lutte contre la corruption, Madagascar a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte Contre la Corruption. Au niveau national, le pays a également adopté la Loi n° 2016-020 du 01^{er} juillet 2016 sur la lutte contre la corruption qui est le principal instrument législatif découlant de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption mais aucune disposition ne prévoit spécifiquement la lutte contre la corruption dans l'éducation alors que la corruption du secteur de l'éducation est l'une des raisons principales de la baisse dans la qualité de celle-ci et entraîne la « dilapidation du potentiel des individus, des communautés et des nations »¹⁷. La loi anticorruption a défini 31 infractions de corruption et assimilées dont la liste est présentée en annexe du présent document. En outre, l'article 06 de la loi 2016-020 préconise l'élaboration d'une politique interne de lutte contre la corruption propre à chaque ministère sectoriel.

La loi n° 2016-020 du 01^{er} juillet 2016 sur la lutte contre la corruption n'a pas mentionné la corruption sexuelle parmi les 31 formes de corruption et assimilées. Cette dernière n'est prévue dans le code pénal malgache par l'article 333 bis : « *Quiconque aura subordonné l'accomplissement d'un service ou d'un acte relevant de sa fonction à l'obtention de faveurs de nature sexuelle ou qui exige à une personne des faveurs de même nature avant de lui faire obtenir, soit pour elle-même, soit pour autrui un emploi, une promotion, une récompense, une décoration, un avantage quelconque ou une décision favorable sera puni d'un emprisonnement de un à trois ans et d'une amende de 1 000 000 Ariary à 4 000 000 Ariary.* »

2.1.2 Cadre stratégique

Plan sectoriel de l'éducation (2018-2022)

Le secteur éducation dispose d'un référentiel complet en matière de stratégie, à s'avoir : le Plan sectoriel de l'éducation (2018-2022). Le plan comporte trois grands axes : (i) Améliorer l'accès de tous à la formation, quel que soit son niveau académique ou de qualification professionnelle (ii) Améliorer la pertinence et la qualité des formations selon les exigences des emplois potentiels requis par les secteurs prioritaires (iii) Instaurer une gouvernance partenariale du dispositif d'ETFP/DC pour une meilleure insertion professionnelle des formés. Le plan n'intègre pas spécifiquement un volet qui aborde la lutte contre la corruption mais entend instaurer une bonne gouvernance en matière éducative.

S'agissant du MEN en particulier, le PSE avait prévu l'amélioration du pilotage du ministère, le renforcement de la déconcentration et de la décentralisation, l'amélioration de la gestion des enseignants en développant des stratégies dans plusieurs domaines, ainsi que de la gestion des ressources financières. C'est ainsi que le MEN a initié plusieurs réformes à l'exemple des « *ampahibemaso* » ou session de recrutement en plénière des ENF pour la fonction publique, le transfert des fonds au niveau des FEFFI, la mise en place de schéma directeur en vue de l'interconnexion de toutes les directions centrales, les 22 DREN et les 114 CISCO, la mise en place et l'opérationnalisation des CAC accompagnée des séances de sensibilisation et d'éducation en matière de LCC, l'intégration de la LCC dans le programme scolaire.

¹⁷ Rapport Mondial sur la Lutte contre la Corruption – éducation par Transparency International, P5

Le PSE a été très peu appliqué mais n'enlevant pas pour autant la pertinence des activités prévues. Une mise à jour du PSE conformément à l'évolution du contexte actuelle est ainsi recommandée en y intégrant un volet entier pour la lutte contre la corruption qui n'a cessé de se répandre sur tout le système éducatif.

Politique enseignante (PE)

La politique a adopté comme vision stratégique de mettre en place devant tous les élèves et tous les étudiants des enseignants motivés en nombre suffisant pour permettre la mise en œuvre des programmes et bien formés/encadrés pour garantir la qualité des enseignements dispensés. Elle adopte une stratégie différente pour chaque sous-secteur de l'éducation. Concernant l'éducation nationale, la politique enseignante comporte neuf (09) axes, à savoir : le recrutement, la formation, le déploiement, la structure et parcours de carrière, les conditions d'emploi et de travail des enseignants, la gratification et rémunération des enseignants, les normes d'exercice de la profession enseignante, la redevabilité et la gouvernance scolaire.

La PE est au cœur de la question éducative mais n'aborde pas directement les différentes failles/dysfonctionnements sources de corruption. Elle occulte également de prévoir une quelconque mesure visant à lutte contre la corruption en matière de recrutement, de reclassement, d'avancement ou de gestion de carrière.

Déclaration nationale d'engagement pour la « Transformation de l'Éducation à Madagascar »

Madagascar au même titre que le concert des nations unies s'est engagé à entreprendre une série d'actions prioritaires permettant d'accélérer l'atteinte de l'ODD4.

A ce titre, le pays s'est engagé à :

- Rétablir l'apprentissage et travailler sur la résilience du système suite à la pandémie COVID-19 ;
- Transformer l'éducation et adopter un nouveau paradigme ;
- Réviser les objectifs et critères de référence nationaux en matière d'éducation ;
- Œuvrer pour garantir un financement public durable.

Au même titre que les précédentes politiques éducatives, la déclaration n'intègre aucun volet abordant la lutte contre la corruption. Toutefois, elle contribue indirectement à réduire les risques de corruption préconisant la garantie d'une bonne gouvernance par le renforcement de la transparence, de la redevabilité et de l'efficacité dans le système éducatif, le renforcement de la gestion déconcentrée et décentralisée, l'intégration des valeurs d'honnêteté et d'intégrité dans les réformes pédagogiques, la professionnalisation du métier d'enseignement via un recrutement basé sur la méritocratie, la mise en place d'un mécanisme de validation des acquis d'expériences, et d'un système de suivi et d'encadrement plus efficace. Ces engagements constituent une percée majeure mais n'attendent que leurs mises en œuvre et leur intégration dans les PTA et prochains plans sectoriels.

2.1.3 Cadre organisationnel

Plateforme Nationale de Pilotage du Secteur Éducatif

La PNPSE a été mis en place à travers le décret N° 2018-1345 portant création, organisation et fonctionnement du comité dénommé Plateforme Nationale pour le Pilotage du Secteur Éducation (PNPSE) à Madagascar.

Elle a pour attribution de :

- Appuyer la formulation et la mise en œuvre du Plan Sectoriel de l'Éducation ;
- Diffuser entre ses membres des informations relatives aux progrès accomplis et des difficultés rencontrées dans le secteur à partir de données concrètes ;
- Rendre compte de l'avancée et des résultats sectoriels dans le cadre du Plan Sectoriel de l'Éducation.

La PNPSE est composée des acteurs de l'éducation : les autorités nationales (gouvernement – y compris Ministères techniques - et parlement), les partenaires au développement (partenaires bilatéraux et multilatéraux du développement, et autres bailleurs de fonds), la société civile (organisations non gouvernementales nationales et internationales, représentants du corps enseignant, des parents et des apprenants), et le secteur privé (entreprises dont la stratégie est axée principalement sur des activités à but lucratif, ainsi que les associations, établissements, écoles et réseaux du secteur privé).

Son existence est une force pour le MEN et mérite d'être capitaliser pour conforter politiquement l'assise du ministère dans la mise en œuvre de la PILCC une fois adoptée. Ce dernier sera également inséré parmi les acteurs externes en charge du suivi et de l'évaluation de la PILCC.

Organisation du MEN

L'organigramme du MEN est défini par le décret n°2020-1025. Le ministère comporte :

- Au niveau central :
 - Un cabinet ;
 - Six Unités de coordination rattachées au/ à la ministre ;
 - Un Secrétariat Général auquel sont rattaché deux directions générales rattachées vingt directions centrales dont la plupart d'entre elles disposent de service au niveau des différents STD et/ou directions régionales ;
- Au niveau déconcentré :
 - 22 DREN ;
 - 114 CISCO.

Son organisation est décrite ainsi :

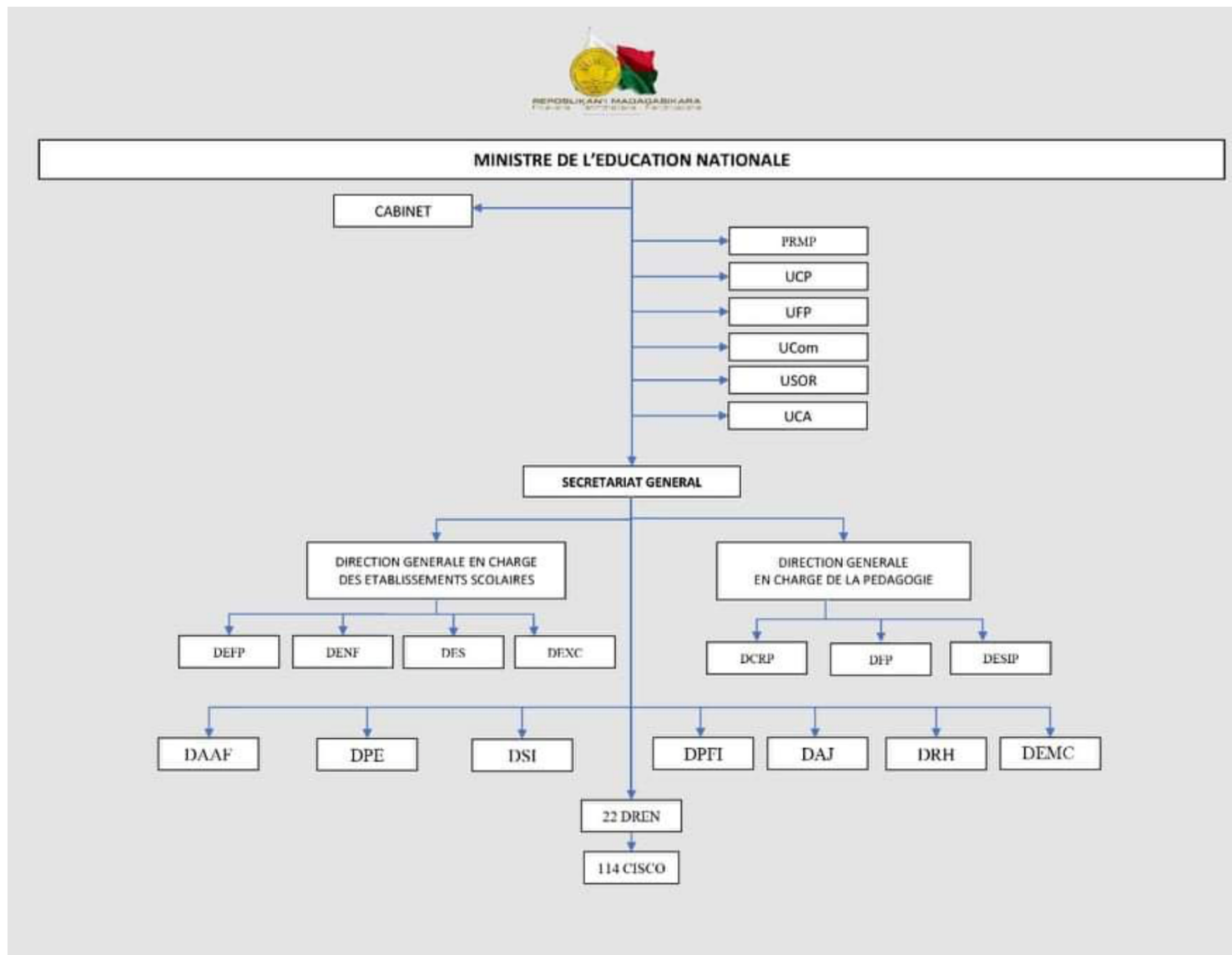


Figure 1: Organigramme du MEN

D'une part, l'organigramme du MEN montre qu'il n'existe aucune direction/unité ayant officiellement en charge le lead et la coordination de la LCC au sein du ministère. Dans les faits, cette tâche incombe d'une part à la DEMC et à l'UCA sans précision claire du rôle des deux entités. Un doublon dans les missions est également constaté entre l'OEMC et la DEMC.

D'autre part, l'organigramme montre que la nomination des directeurs centraux et régionaux est prise en conseil des ministres, tandis que celle des chefs CISCO et ZAP sont pris par arrêté ministériel. En réalité, la nomination des chefs CISCO et chefs ZAP fait intervenir l'influence des élus. L'indépendance du ministère dans le choix technique s'en trouve ainsi amoindrie.

Gestion des ressources humaines

Le MEN dispose du plus gros effectif de personnel sur l'ensemble des agents de l'État. Si l'on ne cantonne à l'effectif au niveau du MEN central, nous pouvons compter 2247 personnes réparties entre les différentes directions, un effectif considéré par beaucoup comme étant pléthorique au niveau de certaines directions, composées essentiellement de personnel administratif et ne répondant pas nécessairement au profil poste correspondant. Chaque direction dispose d'un document-cadre et de fiches de postes à chaque profil de recrutement. Il s'agit en l'occurrence du MARE ou *Missions-Attributions-Responsabilités-Éthique*.

Direction/Entité	Effectif	%
INFP	293	13,0%
DAAF	206	9,2%
DRH	206	9,2%
CNAPMAD	148	6,6%
DPE	90	4,0%
DEFPE	84	3,7%
DEXAMC	79	3,5%
UEAS	67	3,0%
DSI	64	2,8%
SG	62	2,8%
DESIP	61	2,7%
DGES	60	2,7%
DENF	58	2,6%
DEMC	57	2,5%
UFP	56	2,5%
DCRP	51	2,3%
OEMC	49	2,2%
DES	49	2,2%
DFPI	49	2,2%
Cabinet	48	2,1%
UCOM	46	2,0%
ONEP	46	2,0%
DGP	43	1,9%
PASCOMA	39	1,7%

Direction/Entité	Effectif	%
DFP	30	1,3%
TME	27	1,2%
UCA	26	1,2%
COMNAT	24	1,1%
UGPM	20	0,9%
DAJ	19	0,8%
UCGP	15	0,7%
CDE	14	0,6%
USOR	13	0,6%
CREFOI	6	0,3%
CNE	5	0,2%
Total	2247	100,0%

Tableau 1 : Effectif du MEN au niveau central

Source : UCA MEN, Juin 2022

Suite à la dégradation du statut de l'enseignant, à la limitation des postes budgétaires pour les secteurs sociaux conformément aux recommandations du Programme d'ajustement structurel ainsi qu'à l'accroissement démographique, le personnel enseignant se trouve être insuffisant au niveau des communautés. Le manque d'enseignant qualifié et leur concentration au niveau des zones urbains constituent l'un des principaux enjeux de l'éducation. Le recrutement des ENF ou les maitres FRAM se poursuit malgré le manque de qualification, l'absence de formation continue en matière pédagogique. A ce jour, les enseignants fonctionnaires ne constituent que 10% du personnel enseignant tandis que les FRAM subventionnés et non subventionnés représentent respectivement 43% et 19% de l'effectif. S'agissant du recrutement des sortants de l'ENS et CRINFP, ces derniers en raison des conditions de travail peu attrayant finissent par occuper un poste au niveau central ou dans d'autres ministères et ne remplissent par leur engagement d'enseigner pour une durée de dix ans.

NIVEAU	Fonctionnaire	Contractuel payé par l'Etat	FRAM Subventionné	FRAM Non Subventionné	Autres	Total
PRESCO	76	3293	2714	27198	67	33348
PRIMAIRE	6368	31703	30134	33279	1528	103013
COLLEGE	8017	10912	1443	14080	534	34986
LYCEE	3766	2688	43	3633	139	10269
TOTAL	18227	48596	34334	78190	2268	181616

Tableau 2: Effectif des enseignants

Source : Annuaire des statistiques MEN (2020-2021)

Dans le but d'alléger les charges parentales, le ministère est amené à rationaliser l'effectif du personnel enseignant et à procéder au recrutement d'enseignants. Des comités locaux de recrutement/affectation AMPAHIBEMASO ont été mis en place pour garantir la transparence et l'équité dans le recrutement des enseignants¹⁸. Malgré ces mesures jugées efficaces pour beaucoup, des plaintes/doléances arrivent tout de même au niveau de l'UCA et de la DESIP. En 2021, l'UCA a recueilli 81 plaintes/doléances sur le recrutement du personnel.

Les principaux dysfonctionnements identifiés en matière de gestion des ressources humaines sont notamment :

- La lenteur et la complexité des procédures de recrutement, de gestion de carrière ;
- Le manque de traçabilité dans l'administration du logiciel AUGURE en raison de l'utilisation d'un login unique à l'ensemble d'une direction ou d'un login d'un personnel ne travaillant plus au sein d'une direction, ou éventuellement la possibilité de piratage du logiciel ;
- La pression/l'intervention abusive des élus et représentants des syndicats sur le processus de recrutement à laquelle les agents du MEN cèdent souvent ;
- L'existence d'un réseau de corruption interministériel impliquant une chaîne de falsification de documents, de visa dans le recrutement ;
- Les conditions de travail peu attrayant du personnel enseignant surtout au niveau des zones éloignées ;

¹⁸ Note de rappel n°2021/002/MEN/SG sur les procédures et formalités de gestion du recrutement pour l'année 2020

- La méconnaissance des usagers des procédures et l'inexistence de délais de traitement des dossiers.

Gestion des ressources financières

Le MEN dispose d'un poids budgétaire assez important considérant le fait que le ministère a le deuxième plus gros budget après le ministère de l'économie et des finances. Faute de moyens, d'une mauvaise allocation des ressources, le MEN à l'instar de l'éducation en général ne dispose pas encore du budget nécessaire pour accomplir pleinement sa mission et atteindre l'ODD 4. Pour l'ensemble du secteur éducatif, l'État malgache s'est fixé comme objectif de mettre à disposition 6% du PIB et 20% du budget général de l'État. Le pays est encore loin des objectifs en question malgré une augmentation visible du budget de l'éducation. Pour le sous-secteur « Éducation nationale », son budget représente 8,27% en 2022. Les dépenses de solde représentent 69% du budget du MEN.

Année	2018	2019	2020	2021	2022
MEN	1 099 542 382	1 252 795 428	1 316 490 816	1 295 954 787	1 598 702 476
Budget général	11 684 261 798	13 822 125 863	15 249 113 980	16 008 949 624	19 340 419 879
Crédit définitif*	1 099 274 297	1 214 986 263	N/D	N/D	N/D
Dépenses effectives**	908 278 496	962 761 275	N/D	N/D	N/D

*Source : Loi de règlement 2018

** Source : Données provisoires issues du projet de loi de règlement 2019

Tableau 3: Budget du Ministère de l'Éducation nationale (2018-2022) en milliers d'Ariary

Source : Lois de finances rectificatives (2018-2022)

Les principaux dysfonctionnements identifiés dans la gestion des ressources financières du MEN sont notamment :

- La lenteur et la complexité des procédures d'exécution des recettes et des dépenses de l'État, un souci commun à l'ensemble des services publics, spécifiquement relatifs au nombre important d'acteurs budgétaires, au retard de nomination de ces derniers entraînant d'importantes répercussions au niveau des STD et des établissements scolaires, le taux de régulation ;
- L'insuffisance des moyens pour la réalisation d'un contrôle, d'un suivi et évaluation effective des bénéficiaires des différents paiements et du suivi de l'effectivité des sanctions ;
- Le manque de transparence dans les marchés publics et le manque de rigueur dans la certification des services faits ;
- Le faible taux d'exécution spécifiquement au niveau des STD du fait du retard de nomination des acteurs budgétaires, de l'arrivée des transferts de paiement au niveau des communes ;
- La méconnaissance/non-maitrise des procédures d'exécution des dépenses et des recettes au niveau des STD ;
- Le pourcentage de fuite élevé au niveau des circuits salaires, subventions écoles et kits scolaires.

2.1.4 Analyse SWOT

Axe	Strength	Weaknesses	Opportunities	Threats
Juridique	Reconnaissance de l'éducation comme la priorité nationale absolue Prise en compte de la LCC à travers l'article 70 de la loi 2008-011 Existence des CAC	Faible prise en compte du volet bonne gouvernance et notamment la lutte contre la corruption	Révision de la loi d'orientation	L'accès à l'information est reconnu par la Constitution mais n'est pas encore reconnue dans la loi. Les CAC ne sont pas tous opérationnels et dépendant de financements extérieurs
Stratégique	Existence d'un axe « Gouvernance » dans le PSE Volonté des partenaires de l'éducation d'appuyer les réformes	Faible prise en compte du volet bonne gouvernance dans la politique enseignante Faible application des politiques éducatives	<u>Transformation de l'éducation /Déclaration nationale d'engagement</u> : Fort engagement de Madagascar à promouvoir la transparence et la redevabilité dans le recrutement et intention d'intégrer des valeurs d'honnêteté et	Échéance électorale pouvant entraver la priorité de la thématique ou encore diviser les parties prenantes

Axe	Strength	Weaknesses	Opportunities	Threats
			d'intégrité dans les réformes pédagogiques. <u>Open Government Partnership</u> : une plateforme et un mode de gouvernance dans lequel Madagascar et le MEN peuvent s'insérer à condition de manifester sa volonté Élaboration du prochain PSE	
Organisationnel	Organisation du ministère			
	Dynamique de la PNPSE Existence des CAC	Empiètement de missions/responsabilités au sein des direction Non définition d'une structure ayant clairement le lead et la coordination de la lutte contre la corruption au sein du MEN, pas de précision dans l'organigramme et dans les MARE	Extension de l'opérationnalisation des CAC Collaboration avec le système anti-corruption dans le traitement des infractions de corruption et assimilées	Réticences aux changements Manque/difficulté d'appropriation des mesures en interne

Axe	Strength	Weaknesses	Opportunities	Threats
		Manque de précision autour de la direction en charge de la lutte contre la corruption Influence politique importante des députés dans la nomination des directeurs centraux, des DREN et chefs CISCO Accès limité et non équitable à l'information à caractère public		
	Gestion des ressources humaines			
	Existence de techniciens compétents et de bonne volonté Le personnel du MEN est enregistré dans le logiciel AUGURE.	Conditions de travail du personnel surtout dans les zones éloignées/dévalorisation du statut de l'enseignant Insuffisance de postes budgétaires Manque de personnel enseignant qualifié Inexistence de standards de services permettant de connaître les procédures, les documents, les	Digitalisation et renforcement de la transparence et de la traçabilité des services du MEN Existence de bonnes pratiques à l'exemple des « <i>ampahibemaso</i> »	Pratiques de la corruption dans une optique de survie (demande d'affectation dans des localités plus vivables, pauvreté,) Us et coutume en conflit avec la justice étatique

Axe	Strength	Weaknesses	Opportunities	Threats
		délai nécessaires de traitement des dossiers ; Méconnaissance des procédures par les usagers des services publics Manque d'indépendance du ministère dans les procédures de recrutement : interférence de la politique dans les décisions techniques Existence de réseau de corruption interministériel Faibles/brèches identifiées dans l'utilisation du logiciel AUGURE Manque de postes budgétaires Mauvaise répartition du personnel Inadéquation profil-poste Absence de code de bonne conduite du personnel		

Axe	Strength	Weaknesses	Opportunities	Threats
		Effectif insuffisant des inspecteurs pédagogiques, uniquement pour le primaire		
	Gestion des ressources financières			
	Appui des PTF et de la société civile dans le suivi des dépenses publiques=> existence de feedback complétant les données du MEN Volonté commune de prioriser l'éducation à travers son financement	Lourdeur des procédures : retard de nomination des acteurs budgétaires, lenteur des procédures Centralisation des moyens financiers Faible capacité d'exécution des STD : taux d'engagement faible Fuite au niveau des circuits salaire, subventions des écoles Besoin en renforcement de capacité des STD en matière de gestion administrative et financière Usage de mauvaises pratiques pour faire fonctionner les STD en raison du retard de paiement ou de nomination des acteurs budgétaires (fabrication de pièces, sollicitation	Projet de révision de la loi organique portant Capitalisation des bonnes pratiques et des leçons apprises lors de la gestion des fonds COVID19 : la COVID19 n'a fait que révéler et accentuer les dysfonctionnements déjà existants. Renforcement de capacités des agents de contrôle Collaboration avec les ISC (IGE, Cour des comptes) pour l'amélioration de la gestion des finances	Crise du financement de l'éducation Mauvaise appropriation ou utilisation limitée des initiatives de digitalisation

Axe	Strength	Weaknesses	Opportunities	Threats
		de la contribution du privé avec contrepartie, détournement de fonds au niveau des établissements, abus sur les établissements) Montant des per diem non conformes à l'indice des prix à la consommation	publiques dans le secteur éducatif Collaboration avec la société civile pour le suivi de la transparence et de l'effectivité des fonds alloués à l'éducation Digitalisation des services du MEN (passation de marché,	

Tableau 4: SWOT analysis

2.2 Niches de corruption

Entre perception et réalité, la cartographie donne un aperçu de la perception des risques de corruption au niveau du MEN. Elles constituent un risque tandis les niches sont des faits de corruption avérés.

2.2.1 Gestion des ressources humaines

La GRH constitue figure parmi les thématiques les plus touchées par la corruption au sein du MEN. Du recrutement des enseignants aux personnel administratif, jusqu'aux demandes d'affectation, le processus est caractérisé par une lenteur propice aux risques de corruption. La sphère politique a une ombre dévastatrice dans le processus de recrutement du personnel de l'éducation. La corruption sexuelle souvent associé aux différentes formes de harcèlement sexuel sont à considérer en particulier.

Encadré 2 : Défaillances/dysfonctionnements autour du logiciel AUGURE

En dépit du déploiement du logiciel AUGURE, des scandales de corruption à l'exemple du démantèlement de 223 faux-contrat dont 79 ont fait l'objet de mandatement¹⁹ ou encore l'établissement de fausse note de services portant affectation de 74 personnes²⁰ affluent. La Cour des comptes avait interpellé les responsables sur le paiement aléatoire des agents du MEN immatriculés entre 395.000 à 395.999. Il convient également de rapporter les irrégularités flagrantes dans l'insertion d'agents dans la base AUGURE à l'exemple de l'accès dans la base AUGURE d'un agent ne servant plus depuis plusieurs années ou de l'utilisation d'un même login au sein d'une même direction moyennant une validation antérieure à la saisie, mais surtout le manque de traçabilité des actions menées à travers le logiciel²¹.

Les entretiens menés auprès des différents responsables du MEN et du MFPTLS ont révélé que la difficulté dans la GRH de l'État réside également dans le fait que les ministères chargés de la GRH (le MFPTLS, le MEF ainsi que le MEN) utilisent chacun des bases de données différentes. AUGURE ne permet également pas de retracer les actions entreprises par les utilisateurs. Néanmoins, AUGURE offre une bonne perspective et constitue les prémisses vers la digitalisation des services de l'éducation.

2.2.1.1 Recrutement et nomination

Le MEN recrute son personnel de trois façons : (i) par concours direct (ii) par concours professionnel et (iii) par voie d'intégration conformément à l'article 04 du décret n° 2004 –

¹⁹ Source : Entretien auprès des personnes-ressources et <https://lexpress.mg/25/03/2022/education-nationale-deux-cent-faux-contrats-de-travail-demasques/>

²⁰ Source : Entretien auprès de personne-ressource

²¹ Cour des Comptes, Rapport public 2020, p. 12 et 13

730 fixant les modalités de recrutement et de nomination des fonctionnaires. Le processus de recrutement est la responsabilité de la DRH MEN mais le besoin doit émaner d'une direction ou service donné.

La revendication de quotas sur le recrutement du personnel demeure omniprésente. Le simple fait de miroiter une photo-selfie ou le fait d'être en relation avec un dirigeant, confère à un individu lambda la possibilité de prétendre avoir le pouvoir de recruter une personne en tant qu'enseignant FRAM subventionné ou encore de l'intégrer en tant qu'enseignant fonctionnaire.

Pour ceux/celles qui ont réellement le pouvoir ou l'influence directe, c'est-à-dire, les chefs ZAP/chefs CISCO/DREN ou encore responsables et directeurs centraux du MEN, ils/elles peuvent réaliser des infractions de corruption de suivantes pour pouvoir recruter une personne :

- Abus de fonction pour contraindre ses collaborateurs à accepter ses directives ;
- Népotisme/Favoritisme dans le but faciliter le recrutement d'un membre de famille ou proches sans qu'une transaction n'ait réellement eu lieu ;
- Corruption active/passive : monnayage du recrutement dont les auteurs de l'infractions sont d'une part les enseignants FRAM/candidats au poste et d'autre part l'agent du MEN. Certains chefs ZAP, chefs CISCO, directeur d'établissement peuvent recevoir aussi des commissions quasi-mensuelle y compris auprès des ENF. En dépit d fait que les paiements arrivent directement auprès des bénéficiaires, les commissions peuvent arriver après-coup et se font sous la pression de ne plus recevoir une certification des services-faits. Cela peut également consister à réduire le temps de traitement des dossiers de recrutement compte-tenu de la lenteur du processus.
- Conflit d'intérêt : un membre du comité de recrutement prend part à l'évaluation des dossiers de recrutement d'une connaissance ;
- Concussion : un responsable facture ses services plus que ce qui est normalement ou plus que ce qui est écrit dans le reçu de paiement ;
- Enrichissement illicite : en raison du gain lié à la corruption active/passive, certains responsables s'enrichissent et n'ont aucun moyen de prouver l'origine licite de leur revenus/richesses ;
- Cadeaux illicites : les responsables peuvent recevoir des cadeaux illicites (voitures, montres, bijoux, avantages et autres) sous couvert d'us et coutumes alors que la contrepartie de ce cadeau est réellement le recrutement d'une personne ou d'une liste de personnes.
- Corruption sexuelle : il est courant de voir que certains responsables demandent une contrepartie sexuelle pour qu'il/elle puisse faciliter le recrutement d'un candidat ou encore certifier le service fait des ENF.

Accessoirement, un réseau incluant différents ministères impliqués dans la chaîne de recrutement des agents de l'État s'est installé pour que plus de 223 faux-contrats puissent arriver à un stade avancé dont certains dossiers bénéficient d'un immatricule et dossier sur AUGURE.

Pour le cas des « *ampahibemaso* » dans lequel les dépouillements se font devant l'assemblée des élus locaux, des ENF candidats, et personnes intéressées, et où la liste des candidats est affichée publiquement suivant un ordre d'ancienneté, les plaintes et doléances diminuent. Toujours est-il que des cas de corruption subsistent ainsi que des membres d'organisations de la société civile (ONG et représentants syndicaux) en témoignent. Pour influencer l'issue des recrutements « *ampahibemaso* », les FPE et les attestations de suppléance sont préalablement modifiés pour ainsi espérer être recruté.e avant les autres.

Il a également été rapporté lors des « *ampahibemaso* » que des banques commerciales ont été autorisées à proposer aux enseignants FRAM candidats un prêt à hauteur de 4 Millions d'Ariary. Des enseignants appâtés par le gain de la somme et pensant être recruté en tant qu'enseignant fonctionnaire contractent ces dits prêts. De plus, un représentant de la banque a été autorisé à prendre la parole et vendre leur prêt aux FRAM.

Pour ceux/celles qui ont une influence indirecte à l'exemple des élus (députés, sénateurs et maires ou encore représentants syndicaux), ils/elles peuvent enfreindre la loi en réalisant les infractions suivantes :

- Abus de pouvoir et trafic d'influence : nul n'ignore les coups de fil incessant des élus vers le personnel du MEN ayant la forme de réclamation/revendication pour faire passer le recrutement d'une personne ou d'une liste de personnes sous prétexte que cela servira à la cause politique. Beaucoup acceptent la pression politique par peur de représailles.
- Corruption active/passive : des élus perçoivent des sommes d'argent auprès des enseignants pour user de leur influence dans leur recrutement et vice-versa. Les contreparties peuvent également d'ordre sexuel mais pas nécessairement monétaire.

En outre, derrière les nominations des hauts-responsables de l'éducation, des tractations politiques se concoctent en vue d'influencer les nominations. Les élus (députés et sénateurs) peuvent contraindre le ministère dans le choix de leurs collaborateurs. Conscients de ce pouvoir, ces derniers demandent une contrepartie monétaire ou d'ordre sexuel sans garantie pour être inséré dans leur liste de proposition de noms pour les nominations.

2.2.1.2 *Affectation*

De façon générale, les demandes d'affectation peuvent avoir plusieurs motifs à l'exemple du rapprochement familial, nécessité de service et autres. Certaines personnes demandent aussi une affectation car elles veulent éviter l'emprise d'un responsable (chef ZAP, chef CISCO, Directeur d'établissement) qui proposent une corruption sexuelle ou les harcèlent sans cesse. Les demandes d'affectation sont décidées par les comités régionaux/national d'affectation. En réalité, peu d'enseignant est enthousiaste à travailler dans les zones reculées compte-tenu des conditions des travail peu attrayant. Même si les enseignants se font recrutés au niveau d'une localité éloignée au départ, ils/elles demanderont ensuite à être affecté.es dans une commune plus accessible, c'est-à-dire de zone 1 ou 2.

Les formes de corruption les plus connues à cet endroit peuvent notamment être :

- Abus de fonction/représailles : pour contraindre ses collaborateurs à accepter ses directives : certaines affectations ne proviennent pas de la personne en elle-même. Elles peuvent être faites par leur supérieur hiérarchique ou responsables au niveau de la CISCO/DREN avec comme motif, nécessité de service. Ces affectations peuvent venir en représailles à un non-alignement aux directives politiques ou à refus de s'associer aux pratiques de corruption. Certains sont tout simplement des dommages collatéraux à la suite de l'équilibrage de l'effectif entre les différents établissements²².
- Corruption active et passive : il peut s'agir de transactions monétaires pour faciliter le traitement des demandes d'affectations ou pour faire passer/influencer la validation de la demande d'affectation auprès des instances compétentes.
- Corruption sexuelle : la contrepartie d'ordre sexuelle peut également prévaloir pour faire passer une demande d'affectation.

2.2.1.3 Gestion de carrière et conseil de discipline (CODIS)

Dans son ensemble, la DRH du MEN et le MFPTLS s'occupent de gérer la carrière du personnel notamment pour l'avancement, le reclassement, l'intégration, la retraite ou encore le CODIS.

La corruption peut souvent intervenir dans la promotion du personnel. Les reclassements quant à eux font intervenir la fourniture de faux-diplômes ou de fausse équivalence. Ces derniers font intervenir un réseau d'agents publics impliquant les différents ministères concernés (MEN, MFPTS, MESUPRES, Office du baccalauréat). Les responsables du MFPTLS affirment que les faux-diplômes sont généralement détectés lors des procédures d'avenant pour lesquels les originaux des diplômes sont demandés. Pour satisfaire au profil-poste requis, les candidats fournissent de faux diplômes.

Les infractions de corruption les plus commises sont les suivantes :

- Corruption sexuelle : l'on parle souvent de promotion canapé. Cela concerne les deux sexes. Et ces formes de corruption sexuelle sont souvent associées à différentes formes de harcèlement sexuel dont la fréquence tend à croître au sein du ministère ;
- Corruption active/passive : pour faire passer les avenants et fermer les yeux sur les faux diplômes ou encore après notification par CODIS pour faire éterniser voire classer sans suite les dossiers les concernant, certains agents proposent une somme d'argent.

Il importe également de noter que des établissements privés proposent des formations dans le but de proposer une équivalence tandis que la durée et le contenu des formations ne sont pas nécessairement conformes aux exigences légales. Les enseignants et personnel de l'éducation peuvent ainsi recourir aux services de ces établissements privés pour avoir une équivalence et ainsi être reclassé.

S'agissant des CODIS, les responsables du MFPTLS affirment que les procédures ne sont généralement pas respectées même si les fautes commises sont avérées. Il s'agit notamment des demandes d'explication, des avertissements verbaux et écrits avant le CODIS. La décision

²² Les affectations sont guidées par le principe qu'elles ne devraient avoir aucun impact sur la vie de l'établissement.

d'instruire un CODIS est également sujet à corruption : certaines personnes bénéficient d'une certaine immunité en raison de leur appartenance politique.

2.2.2 Gestion administrative et financière

Le MEN est l'un des ministères bénéficiant d'un volume de financement assez conséquent. La complexité et la méconnaissance des procédures par les agents sur terrain contribuent à accroître les risques de corruption. L'influence politique dans l'attribution des marchés publics restent encore omniprésentes.

2.2.2.1 Passation de marchés publics

L'attribution des marchés publics en lien avec les infrastructures « *manara-penitra* »²³, les cantines scolaires, les kits et manuels scolaires ont été les plus exposés à la corruption. Sous la pression politique notamment impulsée par le besoin de finir rapidement ou à temps, les procédures de marché public ne sont pas respectées. Les responsables des marchés publics attribuent des marchés à des prestataires proposés par les élus. Ces derniers peuvent parfois intervenir en amont dès l'identification des cibles des projets à travers des lobbying en haut lieu. Les possibilités de corruption en matière de passation de marché public sont nombreuses : cela peut aller du favoritisme, des cadeaux illicites, la corruption active, la surestimation des prix, le conflit d'intérêt, la corruption active et passive à la corruption sexuelle, y compris la certification des services faits. Ces failles sont notamment dues à l'opacité et au manque de suivi des procédures de passation de marché pas uniquement celles relatives au MEN mais à l'ensemble des marchés publics de l'administration. Les facteurs favorisant les risques de corruption sont notamment la possibilité pour les prestataires et les PRMP d'interagir et d'échanger, le manque de transparence autour des procédures de passation de marchés. Le SIGMP n'est également pas accessible au public.

2.2.2.2 Gestion des ressources financières au niveau des STD

Au niveau des FEFFI, la gestion de caisse-école est la plus exposée aux pratiques de corruption. Les membres de bureau se font par copinage ou cooptation pour permettre les entorses aux procédures et les détournements. La procédure exige que chaque paiement ne puisse se faire qu'après l'aval de trois membres de bureau. Parfois, prendre les déplacements pour avoir les signatures peuvent être plus importants que la dépense en elle-même. Les membres s'entendent entre eux pour faciliter les procédures. Ces dérogations deviennent ensuite la règle et deviennent la source de détournement.

Au niveau des DREN, CISCO mais aussi les FEFFI, le retard de paiement ou de transfert incite les responsables à réaliser des mauvaises pratiques ou acrobaties financières souvent illégales. Ces retards peuvent être dû à la lenteur des procédures ou le retard de nomination des acteurs budgétaires. Ces STD devant fonctionner et ne disposant pas de trésorerie sont dans l'obligation de s'endetter auprès de prestataires ou trouver un financement ou ligne de financement en dehors de son champ d'action. Cette source de financement peut provenir des écoles privées ou entreprises privées ou encore des établissements scolaires mais aussi des financements des PTF à l'exemple du FCE qui ne passe pas par les mêmes procédures. Cette acrobatie ou « magie » ainsi que les qualifient les acteurs décentralisés induit les

²³ Source : TI-MG, Investigation Malina, Attribution des marchés publics sur les EPP manarapenitra, Juillet 2021

acteurs à l'erreur comme l'antidatage des factures et bons de commande, la fabrication de fausses factures, le détournement de fonds provenant des établissements scolaires.

Entre autres, une enquête sur le suivi des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation au niveau primaire à Madagascar mené par le cabinet AMD a permis d'identifier des déperditions sur les circuits salaires, les subventions caisse école et les kits scolaires. L'estimation des déperditions pour le circuit salaire est de 11,75% en 2018 et 8,78% en 2019 correspondant à 2,2 Milliards d'Ariary à 1,7 Milliards en 2019. Celles pour le circuit relatif aux subventions caisse-écoles est passée de 19,1% en 2018 à 18,35% en 2019 correspondant à une valeur de 2,72 milliards Ariary en 2018 et 2,75 Milliards en 2019²⁴. Les déperditions relatives aux kits scolaires entre les FEFFI et les écoles sont plus faibles. Dans son ensemble, les déperditions peuvent être causées par les fortes discordances entre les effectifs, les horaires non effectuées, le délai et l'acheminement des kits scolaires.

2.2.2.3 Gestion de patrimoine et des infrastructures

Des cas d'expropriation et des occupations abusives des terrains du MEN ont été notés. En raison du défaut de régularisation ou du non-enregistrement des terrains du MEN, des tentatives d'expropriation des terrains du MEN se font actuellement. Ces tentatives exposent le MEN à la corruption en matière de litige foncier.

2.2.2.4 Mission/Atelier/Visite/descentes sur terrain

La question du per diem est également l'une des principales problématiques du MEN. Le montant des per diem est de 36 000 Ariary sous financement de l'État malagasy. Sous financement étatique, le montant demeure insuffisant et souvent non disponible le jour de la descente. Cela implique notamment une prise en charge des frais de descente par la communauté qui fera l'objet de la visite. Au minimum, cette prise en charge que la communauté considère comme normal implique une deuxième prise en charge en faveur du /de la missionnaire. En conséquence, dès qu'il s'agit d'une descente/mission financée par les RPI, il existe beaucoup de réticence. Tandis qu'une grille harmonisée a été communément admise avec les PTF. Elle est nettement supérieure à celle de l'État mais vise à inciter la réduction de la durée des missions à dix (10) jours. En raison de la faiblesse du niveau de salaire ou tout simplement de l'appât du gain, les missions au niveau des régions font l'objet de convoitise au niveau du ministère au point que les per diems peuvent parfois représenter une part importante des budgets, ou que la tenue des ateliers/formations se tiennent en dehors de leur zone d'habitation. Les per diems sont devenus ainsi une deuxième source de revenu. Ils font l'objet de convoitise : les responsables en charge de l'identification des participants à une formation ou à un atelier peuvent demander une commission ou pourcentage aux participants. Des participations fictives constituent également une alternative pour bénéficier des indemnités.

²⁴ Source : AMD, Enquête sur le suivi des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation au niveau primaire à Madagascar, Juillet 2021

2.2.3 Faux diplômes

Le phénomène des faux diplômes n'est pas nouveau. Il est assez difficile d'identifier les différents types de faux diplômes. Cependant une étude sur les faux diplômes a permis d'identifier quatre types de faux diplômes²⁵, à savoir :

- a) Les faux diplômes obtenus au marché noir : ils sont issus des techniques modernes d'imprimerie et dont le contenu n'a été enregistré dans aucun établissement.
- b) Les vrais/faux diplômes délivrés par un établissement d'enseignement et formation reconnu par État.
- c) Les diplômes sans valeur sur le marché du travail. Un institut de formation privé homologué fourni une formation pour licence et/ou master, mais le niveau de la formation ne correspond pas aux standards nationaux ou internationaux concernant l'accréditation ou l'assurance qualité dans l'Enseignement Supérieur.
- d) Les diplômes délivrés par les « usines à diplômes ou diploma mills ». Il s'agit d'organisation vendant des diplômes post secondaires sans exiger de travaux théoriques suffisants.

Certaines de ces catégories de faux diplômes ne sont pas de la responsabilité du MEN mais impactent cependant la performance du ministère. Une grande majorité du recrutement du MEN se fait sur la base du diplôme de baccalauréat. Les équivalences sont également utilisées dans l'optique d'un reclassement. De façon générale, les faux diplômes sont pour la plupart le produit d'un réseau de faussaires. Selon une investigation MALINA, l'Office du Baccalauréat détecte deux faux diplômes sur cinq suite à une demande d'authentification.

Le processus d'accréditation des équivalences et de vérification des diplômes est confronté à l'accès à une base de données opérationnelle interopérable entre les différents ministères clients. La publication des diplômes en ligne accessible au public réduirait significativement les risques de corruption.

2.2.4 Corruption sexuelle

Avant que les autres formes de corruption ne se révèlent, la corruption sexuelle pourrait avoir été l'une des premières formes de corruption rencontrées dans le secteur de l'éducation. Au niveau de l'enseignement, elles peuvent être perpétrées par les étudiants et les enseignants. Néanmoins, le PAT est aussi concerné par la corruption sexuelle.

Au niveau des établissements

Selon une enquête des milieux scolaire et universitaire menée par TI-MG, la corruption sexuelle est une mauvaise pratique que l'on rencontre le plus dans les lycées (42%) et dans les universités (33%). 66% des répondants affirment que la corruption sexuelle se passe dans les établissements publics. S'agissant des instigateurs des actes de corruption sexuelle, dans la plupart des cycles d'étude, les enseignants sont pointés du doigt par les victimes. Au niveau

²⁵ Source : Assistance technique du « *Ny Fanjakana ho an'ny daholobe* » (NFD) GOPA, Étude de faisabilité technique et juridique de la publication des diplômes délivrés par les établissements de formations agréées à Madagascar pour combattre la fraude sur les diplômes dans la fonction publique malagasy (version provisoire), Avril 2016

des écoles primaires, bien que la mauvaise pratique soit beaucoup moins prononcée, les victimes pointent du doigt les chefs d'établissement.

Dans son ensemble, la corruption sexuelle initiée par les enseignants sont principalement motivés par l'octroi de bonne note ou la modification de note (35%), la réussite aux concours (26%), la réussite aux examens (23%). Les étudiants quant à eux, initient les actes de corruption sexuelle dans le but d'obtenir une bonne note, de réussir aux examens et aux concours. Dans une proportion beaucoup moins élevée, les parents d'élèves peuvent aussi corrompre sexuellement dans l'optique d'une réussite aux examens, d'obtenir de bonne note ou encore réussir aux concours.

En ce qui concerne le mode opératoire des instigateurs, ces derniers initient graduellement les actions suivantes. Ils/elles comment par draguer, raccompagnent la victime à domicile, proposent un meilleur avenir, puis harcèlent ou proposent une aide financière et menacent. Les enseignants affirment que le harcèlement sexuel précède l'acte de corruption sexuelle. Les instigateurs peuvent également proposer des postes ou extorquer avant de demander de relations sexuelles. Le harcèlement au niveau des établissements publics est une source de démotivation des apprenants et conduit à l'abandon scolaire. Les jeunes filles sont les plus souvent victimes de ces actes.

Face à ces pratiques de corruption sexuelle, la grande majorité des victimes choisissent souvent de se taire. Ce comportement est commun chez les enseignants et les étudiants victimes de la corruption sexuelle. Les parents d'élèves sont moins réfractaires à la dénonciation et choisissent de porter plainte au niveau des autorités compétentes,

Au niveau de l'administration

Au niveau de l'administration, la corruption sexuelle prend la forme de promotion canapé ou de rapport sexuel en contrepartie de faveur comme l'attribution de marché public, les demandes d'affectation et autres services/autorisation. Au niveau des régions, il devient de moins en moins rare de voir des enseignants harcelés par des responsables au niveau des DREN ou CISCO pour obtenir des avancements. Les portes fermées sont propices à l'instauration de corruption sexuelle. La pratique de la corruption sexuelle au niveau de l'administration bien que peu abordée est une réalité au sein du MEN. Elle concerne les deux sexes.

2.3 Cartographie des risques de corruption

La cartographie des risques de corruption au sein du MEN révèle que la quasi-totalité des activités du MEN est touchée par la corruption. Au départ, la corruption a existé sous une forme moins prononcée qu'aujourd'hui. Beaucoup se rappellent que les enseignants ont choisi leur profession par vocation alors que de nos jours beaucoup le font par dépit. L'ancrage de la politique a globalement aggravé les pratiques de corruption ainsi que l'impunité au sein du ministère allant de l'administration à la pédagogie. Dans le courant de l'année 2021, le BIANCO rapporte 236 doléances sur 4363²⁶, situant l'éducation au 5^{ème} secteur les plus exposés à la corruption derrière la décentralisation, la justice, les services topographiques et domaniaux et la gendarmerie. Tandis qu'en termes de perception, l'éducation est le secteur le plus exposé par la corruption, suivi par la Police, l'état civil et la gendarmerie, selon le nombre de témoignage recueilli par l'ONG Tolotsoa dans le cadre du projet Tsycoolkoly²⁷.

Encadré 1 : Matrice de criticité

Dangereux		4	P3	P2	P1	P1		RISQUE
Grave	GRAVITE	3	P4	P3	P2	P1		Min Max
Limité	2	P4	P3	P3	P2			P1 12 16
Indolore	1	P4	P4	P4	P3			P2 9 12
		1	2	3	4			P3 4 9
		FREQUENCE						P4 1 4
		Improbable	Occasionnel	Courant	Habituel			

La matrice de criticité des risques permet de catégoriser les risques de corruption suivant leur fréquence et leur gravité. Le risque est notamment le produit de la fréquence et de la gravité/impact de l'évènement. Les risques peuvent ainsi être priorisés comme suit :

- P1/Inacceptable : Grave

- pouvant parfois être dangereux et/ou courant tendant à être habituel ;
- P2/Indésirable : Occasionnel et dangereux, grave et courant, impact limité et habituel ;
- P3/Acceptable : Dangereux et improbable, grave et occasionnel, limité et occasionnel/courant, indolore et habituel ;
- P4/Négligeable : Indolore et improbable, limité/grave et occasionnel/courant.

Le graphe ci-après illustre la cartographie des risques de corruption au sein du MEN établi de façon participative avec le personnel du MEN. Elle catégorise les risques de corruption en quatre grandes catégories.

- **P1/Inacceptable** : Grave pouvant parfois être dangereux et/ou courant tendant à être habituel

²⁶ BIANCO, Rapport annuel 2021, p. 28

²⁷ Source : <http://www.tsycoolkoly.org>

Dans cette première catégorie, nous retrouvons en tête de liste l'influence néfaste de la politique sur l'éducation. Il s'agit en l'occurrence d'abus de pouvoir perpétrés par les élus (députés, sénateurs et maires) sur le recrutement du personnel (fonctionnaires et ENF), les différentes nominations, la construction des infrastructures, l'utilisation des causes/appartenance politique. En dehors des élus, le travail collectif a également mis en lumière l'intervention des acteurs tels que les conseillers techniques et les représentants syndicaux. En matière de gestion financière et administrative, les pratiques corruptives telles que les détournements de fonds, les cadeaux illicites, le favoritisme en matière de passation de marché se retrouvent également dans cette catégorie.

- **P2/Indésirable** : Occasionnel et dangereux, grave et courant, impact limité et habituel

La catégorie P2 regroupe 67% des risques de corruption. De façon générale, elle se rapporte aux activités menées par les STD du MEN ainsi qu'aux établissements scolaires avec des chefs CISCO et des ZAP qui jouent un rôle d'intermédiaire et ceux liés aux per diem. Les principales entorses concernent notamment la modification/falsification des FPE au niveau des chefs d'établissement. Il importe également de noter que les formes de corruption sexuelle se retrouve dans cette catégorie : le sexe ou les relations interpersonnelles peuvent être utilisées au lieu et à la place de pots-de-vin. Ensuite, il y a également dans cette catégorie les formes de corruption généralement retrouvée dans l'enseignement et la pédagogie au niveau des établissements scolaires.

- **P3/Acceptable** : Dangereux et improbable, grave et occasionnel, limité et occasionnel/courant, indolore et habituel

Cette catégorie renseigne les éventuels dysfonctionnements et risques de corruption liée à la coordination tel que l'élaboration des PTA dont l'inscription de mission en vue d'une descente sur terrains et donc bénéficier de per diem, ou encore l'achat de note. Cette catégorie bien que moins dangereux que les précédentes méritent tout de même un suivi régulier.

- **P4/Négligeable** : Indolore et improbable, limité/grave et occasionnel/courant

Cette dernière catégorie ne concerne qu'un seul risque de corruption considéré par les parties consultées comme étant le moins à risque. Une grande partie des risques ayant été cartographié dans le groupe P2 et P3, cette dernière est celle ne nécessitant pas beaucoup d'efforts.

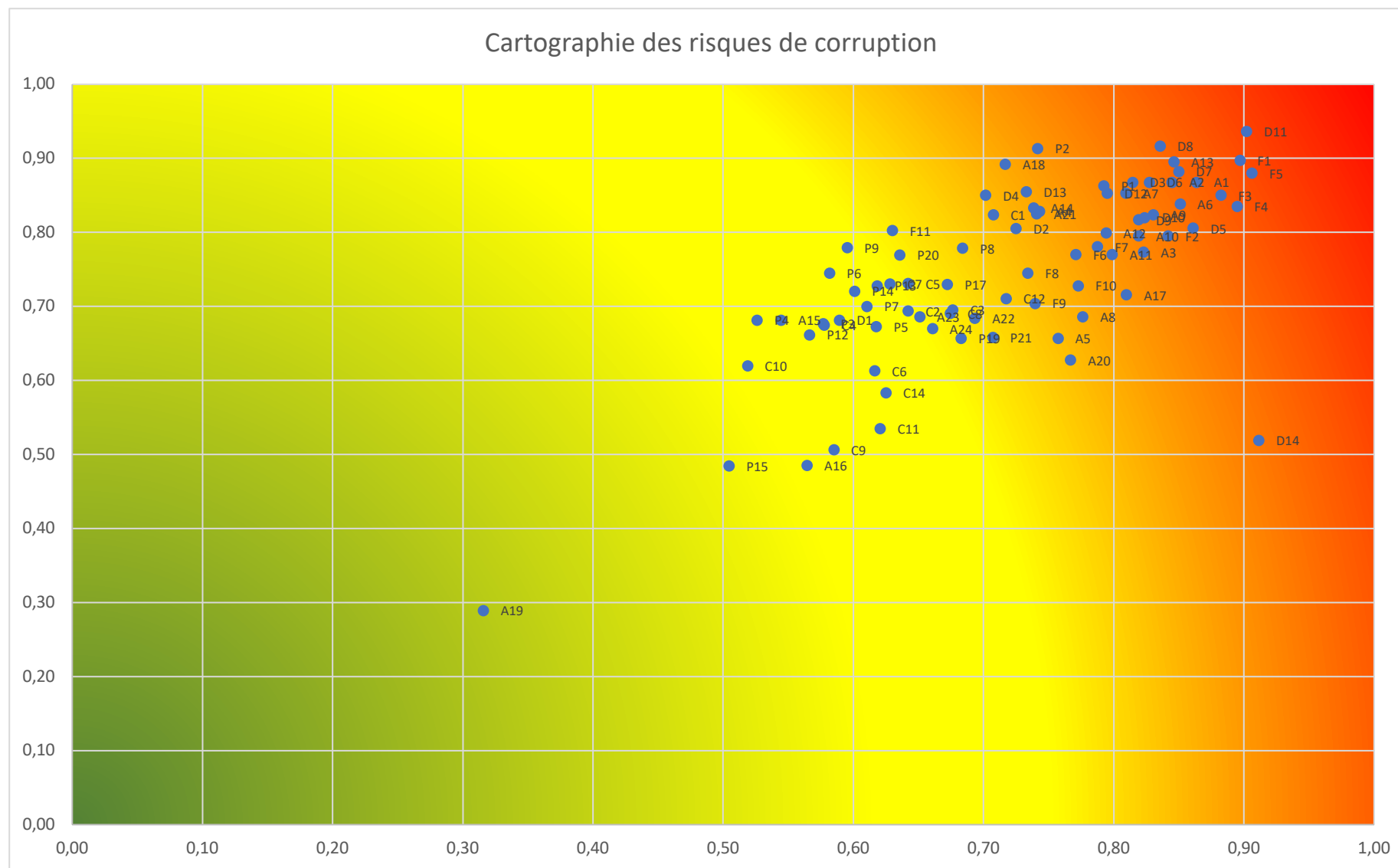


Figure 1: Cartographie des risques de corruption

#	Score fréquence	Score impact	Risque	Priorité	Thématique
D11	0,90	0,94	0,84	P1	STD/Abus de pouvoir par les élus
F1	0,90	0,90	0,80	P1	Corruption élu: Pression/abus de pouvoir/abus de fonction/Trafic d'influence des élus pour le recrutement (Député invitant les chefs d'établissement chez lui, ...)
F5	0,91	0,88	0,80	P1	Promesses pendant les propagande (accord illicite)
D8	0,84	0,92	0,77	P1	FEFFI/Détournement de fonds des écoles
A13	0,85	0,90	0,76	P1	Recrutement du personnel/népostime/conflit d'intérêt: faire entrer la famille dans le ministère, être membre du comité de recrutement alors qu'un candidat est un ami/famille
D7	0,85	0,88	0,75	P1	Détournement de fonds CISCO/DREN/Etablissement (cantines scolaires, ...)
F3	0,88	0,85	0,75	P1	Conseiller technique intervenant dans les demandes d'affectations
A1	0,86	0,87	0,75	P1	Passation de marché: Prise de commission sur les marchés (10% ou autres)
F4	0,89	0,84	0,75	P1	Syndicats : intervention/pression/corruption active et passive pour le recrutement
A2	0,84	0,87	0,73	P1	Passation de marché: favoritisme, népotisme, conflit d'intérêt, cadeau illicite
D6	0,83	0,87	0,72	P1	Corruption active entre les responsables
A6	0,85	0,84	0,71	P1	Détournement des fonds
D3	0,81	0,87	0,71	P1	Abus de pouvoir venant des supérieurs hiérarchiques
D5	0,86	0,81	0,69	P2	Perception de cotisation pour l'assurance scolaire non déclarée à l'ONAPASCOMA (gardée par le chef zap)
A7	0,81	0,85	0,69	P2	Retard dans la nomination des acteurs budgétaires entraînant les acteurs budgétaires à recourir à des manœuvres/mesures illégales pour faire fonctionner le service/la direction
A9	0,83	0,82	0,68	P2	Per diem: participation fictive à des missions, pression sur la communauté pour payer les frais de mission,
P1	0,79	0,86	0,68	P2	Les enseignants font exprès de fournir une mauvaise qualité d'enseignement pour pouvoir espérer avoir des élèves dans les cours particuliers.
D12	0,79	0,85	0,68	P2	STD/Détournement des fonds des établissements: les chefs d'établissements sont pressés par les CISCO et les DREN pour transférer le fonds au niveau des DREN pour fonctionner: lors des examens en juin et juillet, le paiement des DREN arrivent au mois de mai.

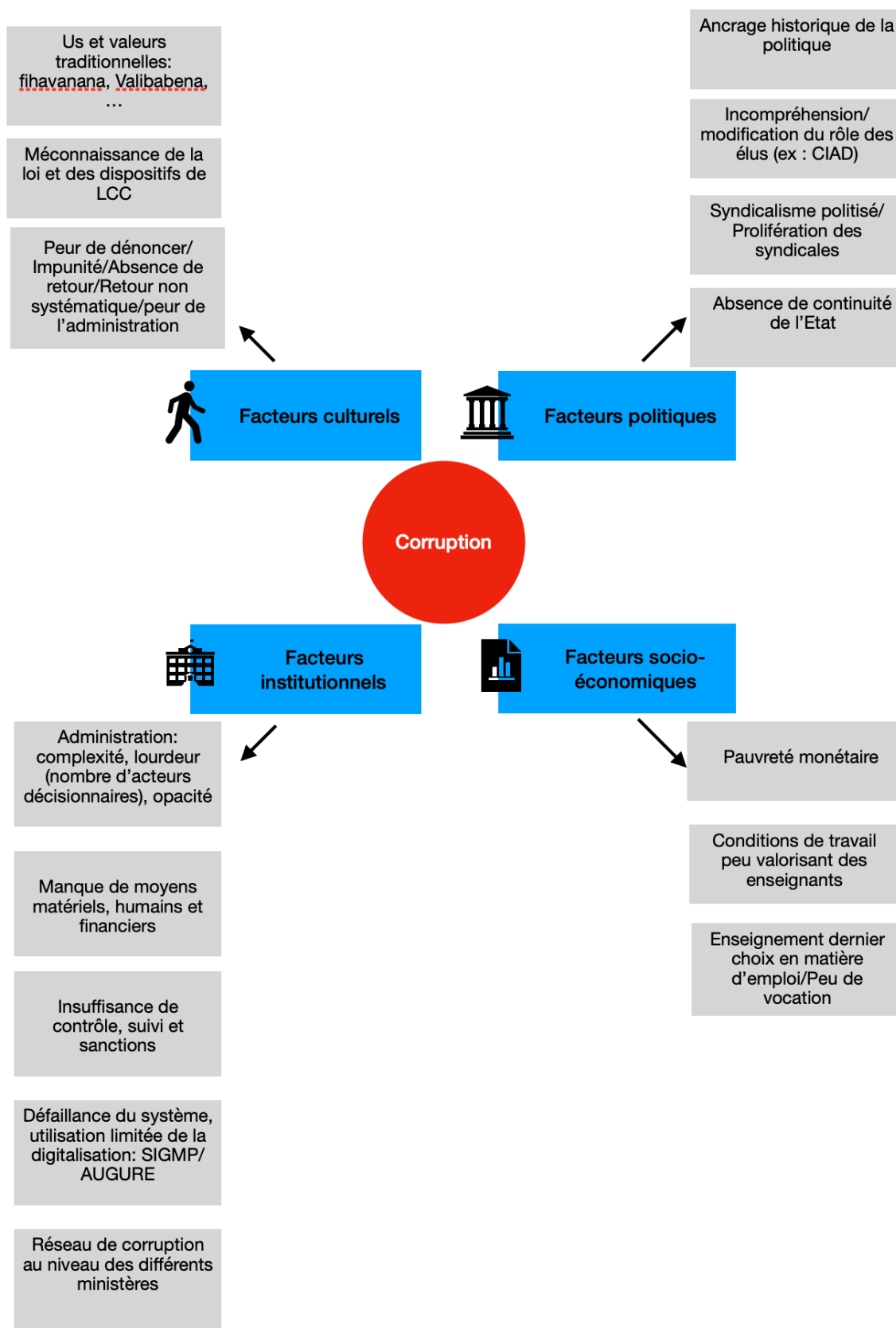
#	Score fréquence	Score impact	Risque	Priorité	Thématique
P2	0,74	0,91	0,68	P2	Non-respect des horaires de travail
D10	0,82	0,82	0,68	P2	FEFFI/Abus de fonction par les agents de la poste : au moment de l'arrive des caisses-écoles, les agents de poste bloquent le paiement à moins d'une commission
D9	0,82	0,82	0,67	P2	FEFFI/Népostisme: faire entrer des proches pour être membres du bureau du FEFFI pour influencer les décisions et détourner les fonds
F2	0,84	0,80	0,67	P2	Abus de pouvoir: utilisation d'un établissement à des fins personnelles
A10	0,82	0,80	0,65	P2	Détournements de fonds (carburant, crédit de communication et autres)
A18	0,72	0,89	0,64	P2	Traitement des dossiers administratifs /Retardement/rétention des dossiers ou blocage notamment pour les retraites, reclassements, avancements,
A3	0,82	0,77	0,64	P2	Abus de fonction: pression sur les subordonnés pour débloquer de l'argent non prévu par le budget
A12	0,79	0,80	0,63	P2	Recrutement du personnel/Trafic d influence
D13	0,73	0,85	0,63	P2	FPE Falsification en vue d'un recrutement des enseignants: changement de l'ancienneté pour avancer dans liste, la division Appro du CSICO ou la CISCO contribuent à la falsification de la FPE même si cette dernière est vérifiée à différents échelons (DREN? CISCO? ONEF). Les chefs d'établissement et les intéressés sont ceux qui modifient les FPE.
A4	0,74	0,83	0,62	P2	Détournement des biens publics : utilisation à des fins personnels de l'agent de l'Etat
A14	0,74	0,83	0,62	P2	Recrutement du personnel/Corruption active et passive: monnayage du recrutement
A11	0,80	0,77	0,62	P2	Recrutement de personnel/quota personnel
F7	0,79	0,78	0,61	P2	Entretenir une relation avec son supérieur dans un but/intérêt professionnel précis
A21	0,74	0,83	0,61	P2	Réseau de corruption : MEN et autres ministères
D4	0,70	0,85	0,60	P2	Surfacturation des achats
F6	0,77	0,77	0,59	P2	Promotion canapé pour un avancement
D2	0,73	0,81	0,58	P2	FPE: Modification de l'ancienneté au niveau de la FPE
C1	0,71	0,82	0,58	P2	Favoritisme dans la répartition du budget
A17	0,81	0,72	0,58	P2	Recrutement/ Parachutage du personnel administratif

#	Score fréquence	Score impact	Risque	Priorité	Thématique
F10	0,77	0,73	0,56	P2	Corruption sexuelle pour avoir de bonnes notes
F8	0,73	0,75	0,55	P2	Utilisation du sexe à des fins personnelles
C7	0,63	0,73	0,46	P2	Elaboration de PTA et budgétisation/Empietement d'activité (activité similaire)
A8	0,78	0,69	0,53	P2	Occupation abusive de logement
P8	0,68	0,78	0,53	P2	Les sujets sont traités à l'avance
F9	0,74	0,70	0,52	P2	Séduction accompagnée d'harcèlement
C12	0,72	0,71	0,51	P2	Faible taux de réalisation : falsification/modification des données
F11	0,63	0,80	0,51	P2	Chantage et harcèlement
A5	0,76	0,66	0,50	P2	Expropriation détournement des domaines scolaires
P15	0,67	0,73	0,49	P2	Participation fictive aux formations/mission/atelier ou inscription de faux participants à la formation pour bénéficier d'indemnités
P17	0,64	0,77	0,49	P2	Népotisme et favoritisme dans la sélection des concepteurs (programme scolaire, module de formation, encadrement, suivi)
P9	0,60	0,78	0,46	P2	Vente de sujet/fuite de sujets
A20	0,77	0,63	0,48	P2	Abus de fonction des responsables sur la méconnaissance des procédures
A22	0,69	0,68	0,47	P2	Affectation abusive: abus de fonction
D14	0,91	0,52	0,47	P2	Sur-estimation de l'effectif des élèves, collaboration avec les chefs zap
C3	0,68	0,70	0,47	P2	Contrôle et suivi-évaluation/Cadeau illicite
C5	0,64	0,73	0,47	P2	Contrôle et suivi-évaluation/Trafic d'influence
C8	0,67	0,69	0,47	P2	Elaboration de PTA et budgétisation/Choix dans l'attribution de l'activité par le PTA
P18	0,71	0,66	0,47	P2	Autorisation ouverture d'école: corruption active et passive
P11	0,62	0,73	0,45	P2	Changement de notes
P16	0,68	0,66	0,45	P2	Paiement des responsables/organiseurs de la formation pour participer aux formations
A23	0,65	0,69	0,45	P2	Faux diplôme en vue d'un reclassement ou d'un recrutement
C2	0,64	0,69	0,45	P2	Traitement des doléances/Trafic d'influence

#	Score fréquence	Score impact	Risque	Priorité	Thématique
A24	0,66	0,67	0,44	P2	Corruption sexuelle en vue d'un recrutement/reclassement/promotion ou autre faveur
P6	0,58	0,74	0,43	P2	Diminution des volumes horaires de travail (directeur d'école, enseignant)
P12	0,60	0,72	0,43	P2	Influence des supérieurs hiérarchiques
P7	0,61	0,70	0,43	P2	Les enseignants prennent une marge sur les photocopies
P5	0,62	0,67	0,42	P2	Cadeaux illicites, corruption active des enseignants pour avoir une bonne note
D1	0,59	0,68	0,40	P2	Perception de cotisation pour l'assurance scolaire non déclarée à l'onapascoma (gardée par le chef zap)
P3	0,58	0,68	0,39	P3	Discrimination entre les enseignants
C4	0,58	0,68	0,39	P3	Contrôle et suivi-évaluation/Fausse déclaration
C6	0,62	0,61	0,38	P3	Contrôle et suivi-évaluation/Represaille
P10	0,57	0,66	0,37	P3	Achat/modification de notes
A15	0,54	0,68	0,37	P3	Recrutement du personnel/ fausse déclaration ou modification de l'ancienneté de service pour être recruté rapidement
C13	0,63	0,58	0,36	P3	Dépenses non prévues dans le PTA
P4	0,53	0,68	0,36	P3	Faux malade:corruption médecin
C11	0,62	0,53	0,33	P3	Création de mission/descente non nécessairement utile dans le PTA
C10	0,52	0,62	0,32	P3	Elaboration de PTA et budgétisation/Création de budget pour les descentes
C9	0,59	0,51	0,30	P3	Elaboration de PTA et budgétisation/Activité 1 = Mission 1
A16	0,56	0,49	0,27	P3	Recrutement ENF/Corruption ampahibemaso (ENF)
P13	0,50	0,48	0,24	P4	Durant les examens, les élèves se cotisent pour payer le surveillant de façon à fermer les yeux sur les fraudes.

2.4 Analyse des facteurs de la corruption

Figure 2: Facteurs de corruption



3 Modalités de mise en œuvre

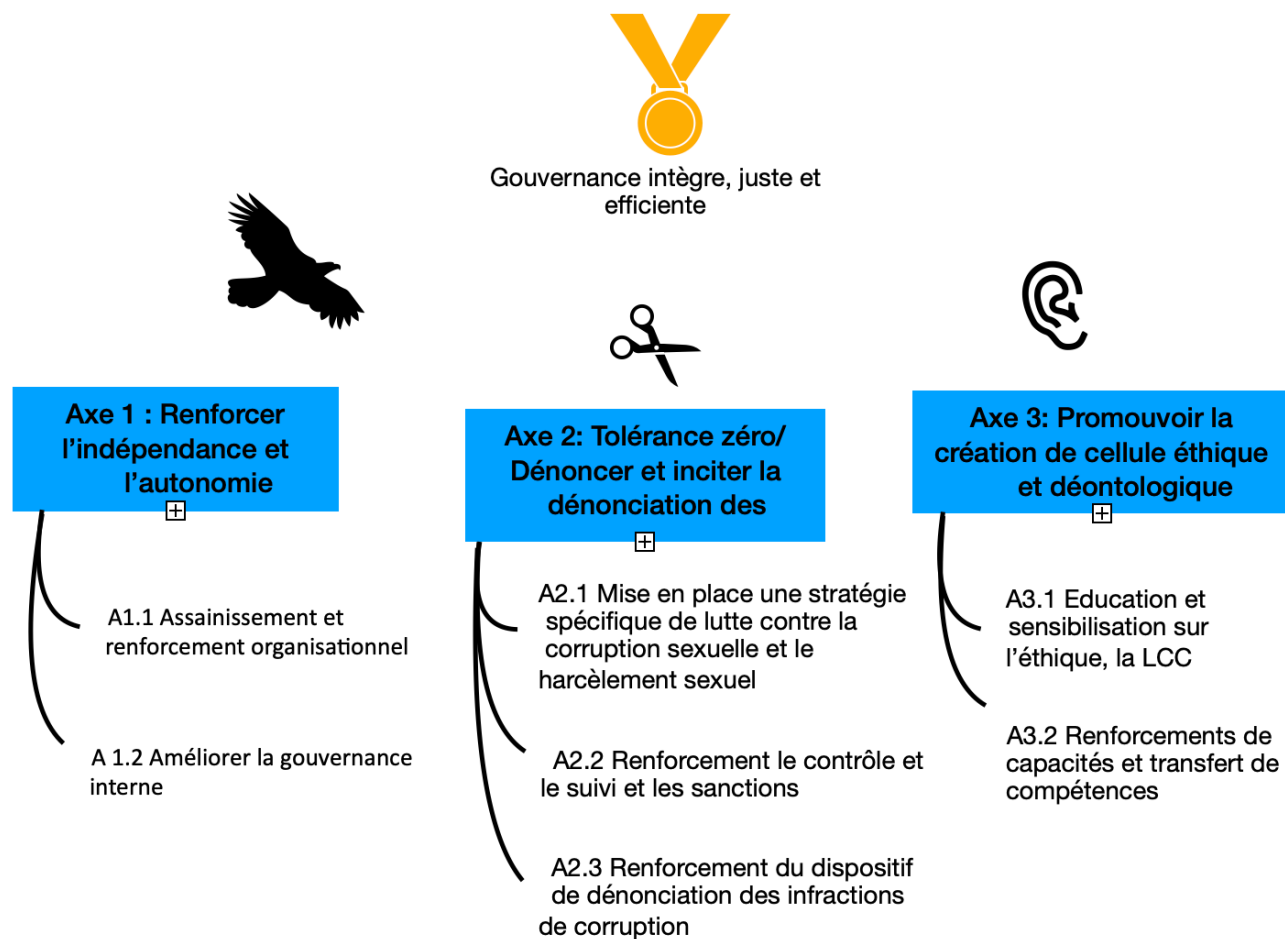


Figure 3: Axes stratégiques du PILCC

#	Actions	Détails de la mise en œuvre	Responsables Partenaires	Priorité	Timeline	Prérequis/facteur clé de succès
Axe 1 : Renforcer l'indépendance et l'autonomie décisionnelle						
A1.1	Assainissement et renforcement organisationnel	A.1.1.1 <u>Réalisation d'un audit organisationnel</u>	SG, DPE, Cabinet de conseil externe	Élevé	MT	- Revalorisation du statut de l'enseignant (amélioration des conditions de travail : salaire et grille indiciaire, statut, indemnités d'éloignement,) - Suivi du respect de l'engagement d'enseigner de 10 ans des normaliens. - Actualisation du montant des per diem au niveau de l'État/définir et mettre en place un % ou seuil acceptable de per diem par rapport au PTA du MEN.
		A.1.1.2 <u>Étude RH su le profil du personnel MEN en vue d'une meilleure adéquation profil poste</u> et cartographie des compétences (<i>The right person at the right place</i>)	SG, DPE, Cabinet de conseil externe	Élevé	MT	
		A.1.1.3 <u>Mise en œuvre du plan de restructuration/ redressement du ministère</u>	SG Assistance technique pour le suivi de la restructuration	Élevé	MT	

#	Actions	Détails de la mise en œuvre	Responsables	Priorité	Timeline	Prérequis/facteur clé de succès
			Partenaires			
A.1.2	Améliorer la gouvernance interne	A1.2.1 Élaboration et publication de standards de service (affichage, spot vidéo au niveau du MEN, CISCO et DREN)	UCA, Cabinet du ministre, USOR	Moyen	CT	- Garantir l'accès à l'information aux usagers des services publics ; - Volonté d'ouverture et d'échanges entre les élus et la société civile ; - Proscrire sinon communiquer sur la nécessité de limiter les échanges entre le personnel MEN en dehors des cadres officiels ; - Rappel à l'ordre sur l'impact de l'intervention/la pression des élus et exemplarité du personnel du MEN
		A1.2.2 Amélioration des procédures en Finances publiques : Plaidoyer pour la révision de la LOLF dans le but d'améliorer et fluidifier les procédures, bilan sur les recommandations antérieures en matière de gestion des finances publiques (PAPSP, UNICEF, AFD, ...)	Cabinet, MEF, TME, Trésor ministériel, Société civile	Élevé	LT	
		A1.2.3 Promouvoir l'innovation et l'efficacité au sein du ministère : mise en place un tableau de bord interactif, utilisation de Trello ou autres outils interactifs, initiation de la pratique du « Lean Management » au sein du ministère dans le but d'accroître la qualité et l'efficacité des services	SG, DSI	Moyen	CT	

#	Actions	Détails de la mise en œuvre	Responsables	Priorité	Timeline	Prérequis/facteur clé de succès
			Partenaires			
		A1.2.4 Promouvoir la culture de la performance au sein du ministère : sanction positive pour les directions/personnel les plus performants, mise en place de critères performances, élaboration d'une fiche d'évaluation individuelle et d'un système d'évaluation objective et détaillée	SG, DRH, MFPTLS	Moyen	MT	
		A1.2.5 Positionnement en tant que champion « Open Government Partnership » au sein du gouvernement ○ Mise en place une politique de données ouvertes au sein du ministère ; ○ Renforcement et mise à l'échelle des initiatives de digitalisation et mise à disposition des moyens matériels nécessaires (GRH, marché public).	SG, Société civile, MDNPT, ARMP et MEF OGP	Moyen	MT	

#	Actions	Détails de la mise en œuvre	Responsables	Priorité	Timeline	Prérequis/facteur clé de succès
Partenaires						
		A1.2.5 <u>Mise en place un cadre d'échanges public entre les élus (députés, sénateurs, maires), la société civile et le MEN</u> pour le suivi des doléances en matière de recrutement, de construction d'infrastructures, d'identification des besoins	Cabinet, SG	Élevé	CT	
Axe 2 : Tolérance zéro/Dénoncer et inciter la dénonciation des infractions de corruption						
A2.1	Mettre en place une stratégie spécifique de lutte contre la corruption sexuelle et accessoirement contre le harcèlement sexuel	A2.1.1 Sensibilisation du personnel sur la législation en vigueur (LCC, loi sur l'éducation, statut général des fonctionnaires)	DEMC, OEMC, OSC	Élevé	CT	Prise de conscience collective des méfaits de la corruption
		A2.1.2 Mise en place des cellules d'écoute et d'accompagnement psychologique à l'endroit des victimes de harcèlement sexuel et pour inciter la dénonciation des corruptions sexuelles	DESIP, DAJ, MinPop, OSC	Élevé	CT	
		A2.1.3 Sensibilisation sur le concept et les méfaits du harcèlement sexuel	DRH, MPPSF	Élevé	CT	

#	Actions	Détails de la mise en œuvre	Responsables	Priorité	Timeline	Prérequis/facteur clé de succès
Partenaires						
		A2.1.3 Sanction sévère sur la corruption sexuelle et les formes de harcèlement sexuel	DAJ, DRH, MFPTLS	Élevé	MT	
		A2.1.4 Adoption du Pacte d'Intégrité Corporelle dans l'Éducation et l'Enseignement Supérieur (PICEES) par voie d'arrêté interministériel	DAJ des trois ministères en charge de l'éducation	Elevé	CT	Appropriation du contenu du pacte par les catégories de personnes concernées
A.2.2	Renforcer le contrôle et le suivi	A2.2.1 <u>Accroître le suivi-évaluation, le contrôle</u> : recrutement et formation d'inspecteurs pédagogiques, collaboration avec la société civile pour les suivis et contrôles citoyens, augmentation des moyens financiers pour inclure les descentes inopinées	DESIP, UCA, OSC	Élevé	CT	Mise à disposition de moyens financiers Constitution d'une mailing list du personnel du MEN
		<u>A2.2.2 Mise en place et mise à jour régulier d'un tableau de bord des doléances et systématiser les retours</u> pour inciter la dénonciation	SG, UCA, DESIP, UCOM	Élevé	CT	
		<u>A2.2.3 Centralisation des systèmes de doléances et renforcement de la</u>	Cabinet, SG, Comité de gestion des doléances	Moyen	MT	

#	Actions	Détails de la mise en œuvre	Responsables	Priorité	Timeline	Prérequis/facteur clé de succès
Partenaires						
		communication autour des doléances				
A.2.3	Renforcement du dispositif de dénonciation des infractions de corruption	A2.3.1 Mise en place d'un cadre de surveillance rapproché sur les dossiers considérés sensibles ex : l'octroi des diplômes, mise à jour des dossiers du personnel et vérification de l'authenticité des diplômes, ...	Cabinet, SG, DG	Élevé	CT	Collaboration étroite avec les membres du SAC (BIANCO, PAC, CSI, ARAI)
		A2.3.2 Renforcement de la traçabilité des actions, définition de sanctions autour du partage et de l'utilisation frauduleuse de login AUGURE	DSI, DRH, MFPTLS	Élevé	MT	
		A2.3.3 Mise en place un système de dénonciation des infractions de corruption avec les acteurs sur terrain et le SAC (syndicat des enseignants, société civile et SAC) : Mettre en place un cadre de collaboration avec les organisations de la société civile dans l'investigation en matière de lutte contre la corruption : cela permettrait également de recouper les sources et	BIANCO, PAC, Société civile LCC, Syndicats	Élevé	CT	

#	Actions	Détails de la mise en œuvre	Responsables	Priorité	Timeline	Prérequis/facteur clé de succès
Partenaires						
		renforcer/démontrer l'engagement du ministère pour la lutte contre la corruption, <u>Investigation autour des réseaux de corruption</u> relatifs au recrutement du personnel, faux contrat et fausse note de service				
		<u>A2.3.4 Mise en place d'une politique de recrutement et de nomination rigoureuse favorisant l'intégrité :</u> public scrutiny, enquête de moralité en collaboration avec le SAC et la société civile	BIANCO, Gendarmerie, Police	Élevé	CT	
Axe 3 : Promouvoir la création de cellule éthique et déontologique						
A.3.1	Éduquer et sensibiliser sur la lutte contre la corruption	<u>A.3.1.1 Renforcement la communication autour de la LCC</u> ○ Vulgariser auprès du personnel les méthodes de dénonciations de lutte contre la corruption ; ○ Poursuite et extension de l'intégration de la LCC dans le programme scolaire ; ○ Mise en place d'une Newsletter sur les bonnes pratiques du MEN,	DEMC, UCOM, ANTICOR CENTRAL, BIANCO, CSI,	Élevé	CT	Disponibilité des moyens pour la communication

#	Actions	Détails de la mise en œuvre	Responsables	Priorité	Timeline	Prérequis/facteur clé de succès
		point sur les statistiques des doléances, ...				
		<u>A.3.1.2 Promotion d'un comportement éthique au sein du ministère</u> ○ Élaboration et adoption d'un code de conduite à signer individuellement par le personnel (refus de cadeaux, refus de prise en charge des communautés en cas de mission, ponctualité, éviter tout comportement irrespectueux et tout forme de harcèlement,...) ○ Vulgarisation de l'éthique et de la déontologie : tenue de séance de sensibilisation en éthique et déontologie annuelle ○ Mise en place d'une cellule en éthique et déontologie (conseil de sage pouvant aider dans la résolution des dilemmes éthiques) ○ Mise en place de chaîne d'honnêteté et d'intégrité.	SG, DEMC, UCA, BIANCO, OSC	Elevé	CT	

#	Actions	Détails de la mise en œuvre	Responsables	Priorité	Timeline	Prérequis/facteur clé de succès
			Partenaires			
A.3.2	Renforcement de capacités	A.3.2.1 Formation et sensibilisation sur la LCC au niveau du MEN central et des STD : vulgarisation du guide sur la LCC	BIANCO, OSC, DEMC	CT	CT	Responsabilisation progressive des acteurs déconcentrés ;
		A3.2.2 Formation sur les besoins spécifiques - Renforcer la formation sur la gestion des finances publiques, les procédures des PTF ; - Transfert de compétences : accroître la responsabilité des acteurs budgétaires locaux avec un suivi rapproché ; - Renforcer les capacités des FEEFI en matière d'élaboration de programmes d'emploi, de gestion de vie associative ; - Initiation en « Lean management » et application progressive des principes au sein du ministère, notamment au sein de la DRH et de la DAF :	PTF, SG	Moyen	CT	Collaboration avec la société civile

#	Actions	Détails de la mise en œuvre	Responsables	Priorité	Timeline	Prérequis/facteur clé de succès
		formation sur le six sigma, le management visuel, la méthode 5S, ...	Partenaires			

Tableau 5: Plan d'action - LCC

4 Dispositifs de suivi

Le Secrétariat Général a le lead de la coordination de la PILCC au sein du Ministère de l'Éducation Nationale.

Un comité de suivi et de pilotage sera mis en place pour réaliser le suivi de la mise en œuvre de la présente politique. Le comité est composé par :

- Le Secrétaire Général ;
- Un.e représentant.e du cabinet du ministre nommé par le Ministre ;
- Les directions centrales au niveau du MEN ;
- Un représentant du comité technique d'exécution ;
- Les présidents de la Commission Education au sein de l'Assemblée Nationale et du Sénat ;
- Les DREN ;
- Le BIANCO ;
- Le PAC ;
- Les partenaires techniques et financiers à titre d'observation ;
- Les organisations de la société civile à titre d'observation.

Une réunion du comité de pilotage sur une base semestrielle se tiendra sur convocation du Secrétariat Général. Un compte-rendu sera produit et transmis à l'issue de la réunion.

Un rapport annuel de mise en œuvre de la présente politique sera produit, publié et diffusé au public.

5 Annexe

5.1 Approche méthodologique

5.1.1 Approche

L'élaboration du document de politique interne a été élaboré suivant une double approche :

- **Une approche analytique** : il s'agira ici d'identifier les niches de corruption en adoptant une approche basée sur les risques de corruption. En amont, il s'agira d'identifier les sous-secteurs rattachés au MEN (administration, recrutement et formation des enseignants, marchés publics, subvention au niveau des caisses écoles, gestion des structures FEFFI, enseignement, ...). Les infractions de corruption et assimilées seront ainsi répertoriées suivant leur survenance/fréquence et leur impact dans le secteur éducatif.
- **Approche participative et inclusive** : cette approche consiste à associer les parties prenantes dans les différentes étapes de la mission, notamment de l'identification des niches ainsi que la proposition des recommandations. Les acteurs clés seront surtout consultés dans l'appréciation de la fréquence et de l'impact des infractions de corruption. Dans le but d'inciter les personnes à participer sans restriction et à garantir la confidentialité des interviews et des focus groups, une lettre de consentement sera administrée aux cibles. Aucun nom ne sera cité dans les interviews. Compte-tenu de l'obligation de dénonciation en cas d'abus, l'interviewé sera prévenu à l'avance des dispositions législatives y afférentes.

5.1.2 Méthodologie

La méthodologie est construite autour de trois (03) grandes phases ainsi présentées :

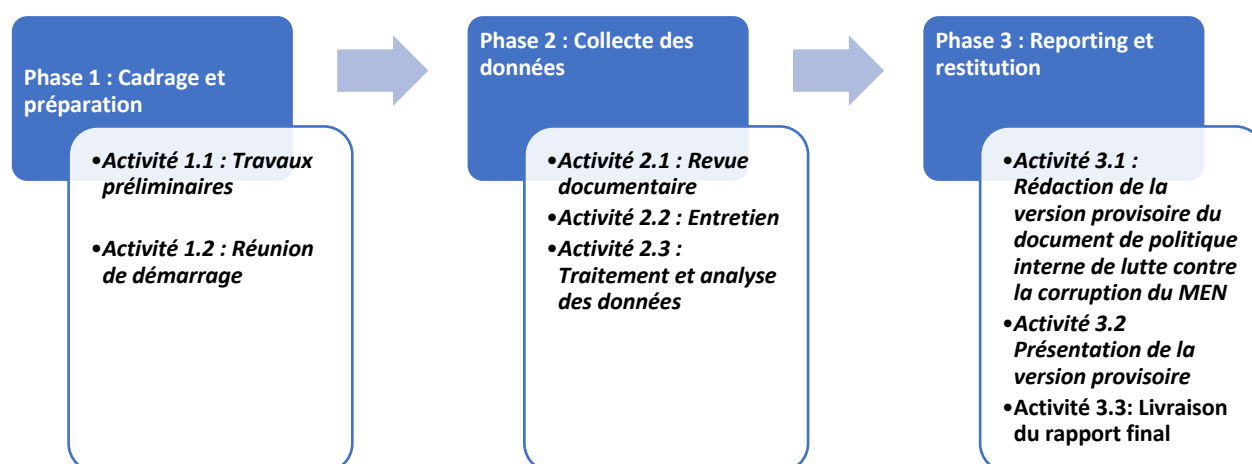


Figure 4: Approche méthodologique

Revue documentaire

L'éducation étant la priorité nationale absolue, elle a fait l'objet de plusieurs études et de recommandations, la méthodologie a pris ainsi compte des études antérieures. Dans le but de capitaliser sur l'existant, une liste de fonds documentaires annexée au présent document a été analysée pour identifier les niches et formes de corruption usuelle, cerner quels dysfonctionnements sont sources de corruption.

Entretien individuels semi-directifs

Pour asseoir une meilleure appropriation par l'équipe ministériel et dans une démarche incitative à la collaboration, des entretiens ont été menés auprès du personnel du MEN, des partenaires techniques et financiers et de quelques membres d'organisations de la société civile. Cette démarche a pour but d'infirmer ou de confirmer les données/informations recueillies à travers la revue documentaire. Il s'agissait également de confronter les différentes formes de corruption identifiées afin d'avoir l'information la plus fiable possible et d'associer le personnel du ministère et les acteurs de l'éducation dans la formulation des solutions.

Atelier de concertation en vue de la construction de la cartographie des risques de corruption

Compte-tenu du court délai et des moyens limités, un atelier de concertation avec la participation d'acteurs représentatifs de l'éducation nationale a été organisé pour valider et apprécier les risques de corruption. Cette dernière aura permis d'élaborer de façon participative tout en misant sur l'intelligence collective, la cartographie des risques de corruption.

5.2 Références bibliographiques

- AMD, Enquête sur le suivi des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation au niveau primaire à Madagascar (enquête PETS), Juillet 2021
- BIANCO, Rapport annuel 2013
- BIANCO, Rapport annuel 2019
- BIANCO, Rapport annuel 2020
- BIANCO, Rapport annuel 2021
- CCOC, Analyse du budget de l'éducation nationale, 2019, 14 p.
- Cour des comptes, Rapport annuel, 2021
- Plan Sectoriel de l'éducation, version finale, juin 2017, 399 p.
- PNUD, Lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation : Méthodes, outils et bonnes pratiques, New York 2011
- Projet d'appui d'urgence à l'éducation pour tous (PAUET), Cadre politique de réinstallation de la population du MEN/Unité d'Appui Technique au Programme Éducation Pour Tous (UAT-EPT)
- Rapport d'État du Système Éducatif Malgache, Une analyse sectorielle pour instruire un nouveau Plan Sectoriel de l'Éducation 2018-2022, février 2016
- Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2015 – 2025 (SNLCC booklet)
- TI-MG, Les formes de la corruption au niveau de 14 CISO, Rapport de diagnostic indicatif, Janvier 2021
- TI-MG, Qu'avons-nous fait en 2018 ?, Rapport d'activités 2018
- MEN, Annuaire statistiques 2020-2021
- Célestin RAZAFIMBELO, École Normale Supérieure, La formation des enseignants aux temps des colonies
- INSTAT, Recensement de la Population Humaine et de l'Habitation III (RGPH-3), 2020
- CONFEMEN, PASEC 2019

5.3 Cadre juridique de la lutte contre la corruption et de l'éducation à Madagascar

Les instruments juridiques	Contenu
Les instruments juridiques internationaux et régionaux	– Déclaration Universelle des droits de l'Homme article 26 – Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement. 14 décembre 1960 – Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels 1966 article 13 – Observation générale n°13 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels: Le droit à l'éducation – Observation Générale n°11 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels: Plan d'action pour l'enseignement primaire

	– Recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant, 1966 – Convention relative aux droits de l'enfant 1989, article 28 – Déclaration de Jakarta, 2005, adoptée à la Conférence internationale sur le droit à l'éducation de base en tant que droit fondamental de l'être humain et le cadre juridique de son financement – CEDEF ou CEDAW – Déclaration de Jomtien, 2011, adoptée à la dixième réunion du Groupe de haut niveau sur l'Education pour tous (EPT) – Les engagements pour le Partenariat Mondial pour l'Education
Les instruments juridiques nationaux	Loi n° 2008-011 modifiant certaines dispositions de la Loi n°2004-004 du 26 juillet 2004 portant orientation générale du Système d'Education d'Enseignement et de Formation à Madagascar.
Les instruments juridiques internationaux et régionaux	La Convention des Nations Unies sur la prévention et la lutte contre la corruption, Résolution 58/4 de l'Assemblée générale du 31 Octobre 2003. La convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées, adopté par la deuxième session de conférence de l'Union de Maputo, le 11 juillet 2003. Le protocole de SADC contre la corruption le 14 août 2001
Les instruments juridiques nationaux	– La constitution de 2010 de la IV République, J.O n°3350 du 20 janvier 2011, p.85. – Code de procédure pénale – Code pénal malgache mise à jour en 2005, J.O n°240 du 07 septembre 1962, p.1766. – Loi n°2004-020 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime, J.O n°2939 du 08 novembre 2004, p.4349. – Loi n° 2004-030 sur la lutte contre la corruption, JO n°2928 du 16/09/04, p. 3307 – Loi n°2014-040 sur la lutte contre la traite des êtres humains, J.O n°3614 du 13 avril 2014, p.2080. – La loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption J.O, édition spéciale n°3711, du 12 octobre 2016 – La loi n° 2016-021 sur les pôles anti-corruption, J.O n°3718 du 10 novembre 2016, p.7084 - Loi n°2016-055 portant Code des Marchés Publics, J.O n°3739 du 06 mars 2017 p.1266

	– Loi n°2017-027 relative à la coopération internationale en matière pénale, J.O n°3854, du 03 Décembre 2019, p.6844 – Loi n°2018-043 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, J.O n°3876 du 28 mars 2019, p.1358 – Ordonnance n°74-024 relative à la répression de la concussion, de la corruption, et du trafic d'influence du 18 Septembre 1972, J.O n°860 du 30 Septembre 1972, p.232. – Ordonnance 2019-015 relative au recouvrement des avoirs illicites – Décret N° 2004 – 983 abrogeant et remplaçant le décret n° 2002- 1127 du 30 septembre 2002 instituant une obligation de déclaration de patrimoine par certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires – Décret n°2006-207 portant création du Comité pour la Sauvegarde de l'intégrité, JO n° 3029 du 15 mai 2006, p.2791 – Décret n°2016-1536 portant organisation et fonctionnement de la direction de Coordination Nationale et du Comité de suivi Évaluation des Pôles Anti-Corruption ou PAC, J.O n°3753 du 29 mai 2017, p.3016 – Décret n°2017-200 du 28 mars 2017 portant création d'une commission consultative de réflexion et de proposition sur l'amélioration de l'encadrement juridique du processus électoral malgache – Décret n°2020-013 portant restructuration de bureau indépendante anti-corruption – Note de service N° 2015/428-MEN/SG du 09 juillet 2015 relative à la mise en place des comités ANTICOR – Note de service N° 2017/1252/MEN/SG ayant comme objet : nouvelles attributions des CAC au niveau des Cisco et des DREN
	Corruption sexuelle
Les instruments juridiques internationaux et régionaux	CIDE - Article 34 Les Etats parties s'engagent à protéger l'enfant contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle. A cette fin, les Etats prennent en particulier toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher : a) Que des enfants ne soient incités ou contraints à se livrer à une activité sexuelle illégale; b) Que des enfants ne soient exploités à des fins de prostitution ou autres pratiques sexuelles illégales;

	c) Que des enfants ne soient exploités aux fins de la production de spectacles ou de matériel de caractère pornographique. CEDEF - Article 10. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes afin de leur assurer des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'éducation et, en particulier, pour assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme : a) Les mêmes conditions d'orientation professionnelle, d'accès aux études et d'obtention de diplômes dans les établissements d'enseignement de toutes catégories, dans les zones rurales comme dans les zones urbaines, cette égalité devant être assurée dans l'enseignement préscolaire, général, technique, professionnel et technique supérieur, ainsi que dans tout autre moyen de formation professionnelle; b) L'accès aux mêmes programmes, aux mêmes examens, à un personnel enseignant possédant les qualifications de même ordre, à des locaux scolaires et à un équipement de même qualité; c) L'élimination de toute conception stéréotypée des rôles de l'homme et de la femme à tous les niveaux et dans toutes les formes d'enseignement en encourageant l'éducation mixte et d'autres types d'éducation qui aideront à réaliser cet objectif et, en particulier, en révisant les livres et programmes scolaires et en adaptant les méthodes pédagogiques; d) Les mêmes possibilités en ce qui concerne l'octroi des bourses et autres subventions pour les études; e) Les mêmes possibilités d'accès aux programmes d'éducation permanents, y compris aux programmes d'alphabétisation pour adultes et d'alphabétisation fonctionnelle, en vue notamment de réduire au plus tôt tout écart d'instruction existant entre les hommes et les femmes; f) La réduction des taux d'abandon féminin des études et l'organisation des programmes pour les filles et les femmes qui ont quitté l'école prématurément; Les mêmes possibilités de participer activement aux sports et à l'éducation physique; h) L'accès à des renseignements spécifiques d'ordre éducatif tendant à assurer la santé et le bien-être des familles, y compris l'information et des conseils relatifs à la planification de la famille.
--	--

	Article 11 1. Les Etats parties s'engagent prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'emploi, afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les mêmes droits, et en particulier: a) Le droit au travail en tant que droit inaliénable de tous les êtres humains; b) Le droit aux mêmes possibilités d'emploi, y compris l'application des mêmes critères de sélection en matière d'emploi; c) Le droit au libre choix de la profession et de l'emploi, le droit à la promotion, à la stabilité de l'emploi et à toutes les prestations et conditions de travail, le droit à la formation professionnelle et au recyclage, y compris l'apprentissage, le perfectionnement professionnel et la formation permanents; d) Le droit à l'égalité de rémunération, y compris de prestation, à l'égalité de traitement pour un travail d'égale valeur aussi bien qu'à l'égalité de traitement en ce qui concerne l'évaluation de la qualité du travail; e) Le droit a la sécurité sociale, notamment aux prestations de retraite, de chômage, de maladie, d'invalidité et de vieillesse au pour toute autre perte de capacité de travail, ainsi que le droit à des congés payés; f) Le droit à la protection de la santé et à la sécurité des conditions de travail, y compris la sauvegarde de la fonction de reproduction.
Les instruments juridiques nationaux	Code pénal malgache Art. 333 bis (Loi n° 2000-021 du 30.11 00) - Quiconque aura subordonné l'accomplissement d'un service ou d'un acte relevant de sa fonction à l'obtention de faveurs de nature sexuelle ou qui exige à une personne des faveurs de même nature avant de lui faire obtenir, soit pour elle-même, soit pour autrui un emploi, une promotion, une récompense, une décoration, un avantage quelconque ou une décision favorable sera puni d'un emprisonnement de un à trois ans et d'une amende de 1 000 000 Ariary à 4 000 000 Ariary. Quiconque aura utilisé de menace de sanctions, de sanctions effectives ou de pressions graves pour amener une personne placée sous son autorité à lui consentir des faveurs de nature sexuelle ou pour se venger de celle qui lui aura refusé de telles faveurs sera puni de deux à cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 2 000 000 Ariary à 10 000 000 Ariary.

DECRET N° 2003-1158 Portant Code de Déontologie de l'Administration et de Bonne Conduite des Agents de l'Etat

Article 17.

L'agent de l'Etat doit s'abstenir de toute activité délictuelle, tels que le détournement des deniers publics, le trafic d'influence, la concussion.

Commet une infraction, tout agent de l'Etat qui exige ou accepte d'une personne requérant les services de l'administration, une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature, soit directement, soit indirectement.

Article 18.

L'agent de l'Etat ne doit solliciter ou réclamer, accepter ou recevoir, directement ou indirectement, aucun paiement, don, cadeau ou autre avantage en nature pour s'acquitter ou s'abstenir de s'acquitter de ses fonctions ou obligations.

Loi n°2019-008 relative à la lutte contre les Violences Basées sur le Genre

Article 8 : Tout individu qui aura donné un ordre, usé de paroles, de gestes, d'écrits, de messages, et ce de façon répétée, proféré des menaces, composé des contraintes, ou utilisé tout autre moyen aux fins d'obtenir, d'une personne, des faveurs de quelque nature que ce soit, y compris sexuelles, à son profit ou d'un tiers contre la volonté de la personne harcelée, sera puni de un an à trois ans d'emprisonnement et d'une amende de cent mille Ariary à un million Ariary (100.000 Ariary à 1.000.000 Ariary).

(Sans corruption sexuelle mais une notion similaire à ne pas confondre à cause de l'absence de consentement)

Code du travail malgache

Article 5.- Tout salarié a droit au respect de sa dignité. Dans toutes les relations de travail, nul ne peut être victime de mauvais traitement ou de violence portant atteinte à l'intégrité physique ou morale prévue et sanctionnée par le Code Pénal.

Aucun salarié ne peut faire l'objet d'une sanction, ni d'une discrimination dans sa carrière ou dans son travail, ni d'un licenciement pour avoir résisté à des agissements de harcèlement d'un employeur, de son représentant ou de toute autre personne qui, abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions, ses relations ou sa position dans l'entreprise, a donné des instructions, proféré des menaces, imposé des contraintes ou exercé des pressions de toute

	nature sur ce salarié dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle ou autres à son profit ou au profit d'un tiers.
--	--

5.4 Liste des infractions de corruption et assimilées

La corruption se définit comme « l’abus de prérogatives attachées à une fonction publique ou privée en vue d’un intérêt personnel ».

Un tel comportement pourra viser des intérêts matériels ou financiers, mais aussi immatériels, comme la poursuite d’ambitions politiques ou professionnelles.

La loi 2016-020 recense 31 infractions de corruption. Ci-après la définition des infractions les plus retrouvés dans le secteur éducatif :

La corruption active (*kolikoly manome*) est le fait pour toute personne de *proposer* des offres, promesses, dons, présents ou avantages, à une personne dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public ou investie d’un mandat électif public, pour que cette personne :

- accomplisse ou s’abstienne d’accomplir un acte de sa fonction, mission ou mandat,
- facilite par sa fonction, sa mission ou son mandat l’accomplissement ou non de cet acte,
- abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d’une autorité ou d’une administration publique des emplois, marchés ou toute décision favorable.

La corruption passive (*kolikoly mandray*) est le fait par une personne dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public ou investie d’un mandat électif de solliciter ou d’agréer, des offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques, pour accomplir ou s’abstenir d’accomplir

- un acte de sa fonction, mission ou mandat,
- un acte facilité par sa fonction, mission ou mandat.

La concussion (*fakam-bola tsy ara-dalàna ataona mpiasam-panjakana*) est le fait par une personne dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public, de recevoir ou d’exiger ou d’ordonner de recevoir, à titre de droits ou contribution, impôts ou taxes publics, salaire ou traitement, une somme qu’elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû.

Le trafic d’influence (*fanararaotana ny fahafantarana olona*) est le fait par toute personne de solliciter ou d’agréer, des offres, promesses, dons présents ou avantages quelconques, pour abuser de son influence réelle ou supposée, en vue de faire obtenir d’une autorité ou d’une administration publique des distinctions, emplois, marchés ou toute autre décision favorable.

L’abus de fonctions (*fanararaotana amin’ny fisahanan’asa*) est le fait pour un agent public exerçant ses fonctions, d’abuser de cette fonction ou de son poste, en accomplissant ou en s’abstenant d’accomplir, un acte - en violation des lois et règlements, afin d’obtenir un avantage indu pour lui-même ou pour une autre personne.

Le détournement de denier public (*fanodinkodinana fananam-panjakana*) est le fait par un agent dépositaire de l’autorité publique ou chargé d’une mission de service public, à l’occasion de l’exercice de ses fonctions, de détourner ou détruire ou dissiper ou soustraire (voler) un bien public (fonds publics ou privés - titre ou pièces en tenant lieu...)

Le cadeau illicite (*fanomezana tsy ara-dalàna*) est le fait pour un agent public ou une autorité publique d'accepter d'une personne, un cadeau ou un avantage indu, qui est de nature à l'influencer dans le traitement d'une procédure ou dans le traitement d'une transaction.

L'enrichissement illicite (*fahazoana harena tsy ara-dalàna*) est le fait pour toute personne, dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat public électif ou dirigeant (ou mandataire) d'une entreprise publique ou tout salarié d'une entreprise publique, de ne pas pouvoir raisonnablement justifier une augmentation substantielle de son patrimoine par rapport à ses revenus légitimes.

Le favoritisme (*fanomezana tombon-dahiny tsy ara-drariny*) est le fait pour une personne, dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif ou exerçant les fonctions de préposé administratif ou agent de l'Etat ou agissant pour le compte de l'Etat/des Collectivités territoriales, de procurer à autrui un avantage injustifié (contraire au principe d'égalité des droits ou au principe d'égalité dans les marchés publics ou au principe d'égalité de chance dans l'accès à l'administration...).

Le conflit d'intérêt (*fifanolanan'ny tombontsoa manokana sy ny asa*) est le fait pour un agent public ou une autorité publique ou un élu, qui a connaissance d'un conflit entre ses intérêts personnels et l'intérêt public, de ne pas déclarer immédiatement auprès de son supérieur hiérarchique l'existence de ce conflit d'intérêt susceptible d'influencer ses devoirs officiels.

Formes	Description
Détournement de fonds publics	Un agent public qui accepte le versement de sommes sans justification par une entreprise attributaire d'un marché public dans son compte bancaire commet un détournement de fond public. Art. 169 Code pénal
Détournement de fonds publics à l'usage de faux	Gonflage de facture
Détournement de l'usage ou de l'utilisation de biens publics	Un haut fonctionnaire qui utilise le véhicule dédié à remplir ses fonctions dans son intérêt personnel commet un détournement de l'utilisation de biens publics. Art. 169 du code pénal

<i>Détournement de bien de l'Etat par un militaire ou assimilé</i>	Le port des armes de première catégorie par des particuliers est interdit. Cependant, des bandits parviennent à obtenir des armes et s'en servent pour cambrioler. Le fait pour un militaire ou assimilé de confier des armes ou des munitions à des particuliers constitue un détournement de bien de l'Etat et donc une corruption. Art. 169.1, Art. 171 et Art.172 du code pénal malgache
<i>Concussion par un fonctionnaire public</i>	Un agent de la commune chargé de légaliser un document administratif qui facture ses services plus que ce qui est normalement dû commet une concussion. C'est également le cas d'un agent de l'administration qui facture ses services plus que ce qu'il affiche dans le reçu qu'il délivre Art. 174 du code pénal malgache
<i>Concussion d'un greffier ou d'un officier ministériel</i>	Lorsque le greffier demande une somme excédant les tarifs mis en place par son administration lors de la demande d'une grosse de jugement, il commet une concussion. Art. 174.2 du code pénal malgache
<i>Enrichissement illicite</i>	Un député qui pendant son mandat a pu construire des immeubles et acheter des voitures dépassant son pouvoir d'achat basé sur son revenu peut être incriminé pour enrichissement illicite s'il n'est pas en mesure d'apporter des justifications raisonnables. Art. 183.1 du code pénal malgache
<i>Abus de fonction par un agent public</i>	Le maire qui accorde un permis minier à un particulier ou une entreprise effectue un abus de fonction car l'accord de ce document ne relève pas de ses compétences. Art

	. 179.1 du code pénal malgache Art
<i>Détournement de biens privés</i>	Le fait pour un employé de la banque d'utiliser les fonds à des fins autres que ce qui a été prévu constitue un détournement de biens privés. Art. 173 du code pénal malgache
<i>Prise d'emploi prohibé par un fonctionnaire public ou par un agent d'une administration publique ou par un préposé d'une administration publique</i>	Un agent de l'Etat chargé de contrôler une entreprise privée, qui a décidé de démissionner, puis a décidé d'exercer un mandat social au sein de cette même entreprise, avant le délai légal de 3 ans commet une corruption. Art. 175.1 du code pénal malgache
<i>Exonération et franchise illégale fait par une personne exerçant une fonction publique</i>	Si un agent de la DGI refuse de percevoir des impôts aux membres de sa famille ou de ses connaissances, il commet une exonération illégale. Art. 174.1 du code pénal
<i>Favoritisme : atteinte au principe d'égalité devant le service public et d'égalité de chance</i>	Lors d'un concours, l'agent public qui accepte une somme ou un cadeau de la part d'une personne pour augmenter sa chance de réussir commet un favoritisme.
<i>Commerce incompatible avec la qualité par un commandant d'unités de forces publiques ou armées, ou par un préfet ou par un sous-préfet</i>	Commerce incompatible avec la qualité par un officier de police économique Un officier de police économique qui commercialise directement ou indirectement des produits dans sa zone de compétences est corrompu. Art. 176 du code pénal malgache
<i>Corruption active de personnes exerçant une fonction publique</i>	Une personne publique qui facilite l'obtention d'une bourse d'étude à une tierce personne en usant de son mandat est corrompu.

<i>Corruption active des agents publics et des fonctionnaires d'organisations internationales publiques</i>	Accorder un avantage indu comme une somme non justifiée à un agent des services du domaine constitue une corruption. Art. 177.2 du code pénal malgache
<i>Corruption active des agents publics et des fonctionnaires d'organisations internationales publiques</i>	Un fonctionnaire d'organisation internationale publique qui demande un avantage personnel en contrepartie de l'accord d'un Visa commet une forme de corruption. Art. 177.2 du code pénal malgache
<i>Corruption passive commise par un employé, un préposé ou un salarié ou personne rémunérée, d'une entreprise privée</i>	Un dirigeant d'une entreprise dans le cadre de ses fonctions a des responsabilités. Il doit refuser à tout prix les dons ou escomptes ou autres formes d'avantages qui visent à l'empêcher de remplir son rôle. Dans le cas contraire, il commet une forme de corruption. Art. 178 du code pénal malgache
<i>Trafic d'influence</i>	Une personne qui utilise son réseau pour obtenir la libération d'une personne de prison effectue un trafic d'influence. Art. 179 du code pénal malgache
<i>Abus de fonction par non restitution de biens publics</i>	Des voitures de fonction sont accordées aux hauts responsables au sein des ministères. Lorsque le bénéficiaire de cet avantage part en retraite ou si sa fonction a été abrogée, il doit restituer le véhicule qui lui a été attribué dans le cadre de ses fonctions. Le non restitution de cette voiture constitue un abus de fonction par non restitution. Art. 179.1 du code pénal malgache
<i>Favoritisme : atteinte au principe d'égalité devant le service public et d'égalité de chance</i>	Généralement, une personne accède à une fonction publique par le biais d'un concours. En conséquence, un agent de l'Etat qui promet un poste à une personne sans passer par les procédures normales porte atteinte au principe d'égalité devant le service public.

	Art. 175.2 du code pénal malgache
<i>Abus de fonction dans la mise en place des dispositifs anti-corruption</i>	Un agent public qui refuse de prendre les mesures nécessaires par rapport à la lutte contre la corruption engage sa responsabilité personnelle. Art. 179.1 du code pénal malgache
<i>Conflits d'intérêts par un agent public ou par un élu ou par une personne chargée d'une mission de service public</i>	Une personne à qui est confiée la fonction de jury à un concours auquel son enfant participe et qui ne le déclare pas à son autorité hiérarchique est corrompue. Art. 182 du code pénal malgache
<i>Cadeau illicite</i>	Un agent public qui accepte un cadeau de la part d'une personne dans le but d'influencer une procédure commet une forme de corruption. Art. 183 du code pénal malgache
<i>Détention du patrimoine ou l'emploi des ressources illicites</i>	Le fait pour un ministre d'utiliser des biens de l'Etat pour s'enrichir constitue un emploi de ressources illicites. Art. 183.1 du code pénal malgache
<i>Défaut de déclaration de patrimoine</i>	Un député est tenu de faire une déclaration de patrimoine. Si deux mois après un rappel envoyé par le Bianco, il n'a pas encore effectué sa déclaration, il est considéré comme corrompu. Art. 183.2 du Code pénal
<i>Dénonciation abusive</i>	Une dénonciation doit se baser sur des faits existants. Dans le cas contraire, le dénonciateur commet une infraction. Art.373.1 du code pénal malgache
<i>Représailles contre des témoins, dénonciateurs, experts et agents publics en charge de l'application de la</i>	Un agent public qui décide d'affecter un autre agent sous sa responsabilité suite à la dénonciation que celui-ci a effectué commet une infraction.

<i>loi sur la lutte contre la corruption</i>	Art. 373.1, 374 et 375 du Code pénal malgache
<i>Révélation de l'identité d'un témoin anonyme</i>	Un témoin a le droit de témoigner sous anonymat. Celui qui révèle son identité durant ou après un procès est corrompue. Art. 385 du code pénal malgache
<i>Abus de biens sociaux</i>	Un DG qui utilise les biens de l'entreprise dans son intérêt personnel doit être dénoncé. Art. 37 de la loi sur la LCC, Article 931 et 942 de la loi n° 2003-036 du 30 janvier 2004 sur la société commerciale
<i>Violation de l'obligation de respect de la confidentialité et du secret</i>	Un personnel du Bianco qui est soumis à l'obligation de respect de la confidentialité et du secret ne peut révéler à la presse les détails sur une affaire en cours. Dans le cas contraire, il commet une forme de corruption. Art. 55 de la loi sur la LCC
	<i>Refus ou empêchement à l'exercice de l'un au moins des pouvoirs d'investigations dévolus au Bianco</i> Un DG qui refuse au Bianco des documents nécessaires à une enquête sur la corruption peut être puni pour empêchement des pouvoirs d'investigations dévolus au Bianco. Art. 50. Loi 2016-020

5.5 Guide d'entretien

Usagers des services de l'éducation (parents d'élèves, apprenants, enseignants)

1. Présentation générale

- a) Pouvez-vous nous parler de vous/de votre rôle au sein de votre établissement ? Comment vous impliquez vous au sein de l'établissement ?
- b) Quelle est votre appréciation de la performance de votre école/établissement ? Pouvez-vous nous expliquer pourquoi ?

2. Diagnostic/Cartographie des risques de corruption

- a) Comment appréciez-vous la performance de votre établissement ? Quelles sont les forces et les faiblesses de votre établissement ?
- b) Quels sont les dysfonctionnements d'ordre organisationnel, opérationnel, financier, matériel et humain que vous avez pu identifier qui sont propices à la corruption ? Selon vous, quelles pourraient être les causes ?
- c) Comment se porte et se concrétise votre collaboration avec le MEN au niveau central, tout particulièrement en matière de lutte contre la corruption ?
- d) Quelles sont les différentes formes de corruption que l'on peut rencontrer au sein de votre établissement, votre commune ou votre région en matière d'éducation ? Pouvez-vous nous décrire ces formes de corruption ? Quelle est la fréquence de cette forme de corruption ? Quel est l'impact de ces formes de corruption ?
 - Corruption passive
 - Corruption active
 - Détournement de fonds
 - Abus de pouvoir
 - Conflit d'intérêt
 - Cadeau illicite
 - Favoritisme
 - Représailles contre un témoin
 - Corruption sexuelle
 - ...
- e) Quelles sont les mesures mis en œuvre pour lutter contre la corruption ? Comment appréciez-vous l'impact de ces actions ?

3. Recommandation

- 4. Quelles sont vos recommandations d'ordre général, organisationnel, opérationnel, stratégique ?
- 5. Quelles sont les solutions que vous proposez (ou que vous mettez actuellement en œuvre) pour combattre la corruption au sein de votre direction/unité/service ?
- 6. Que proposez-vous pour résoudre les problèmes/dysfonctionnement auxquels votre secteur fait face ?

7. Quels sont les besoins en renforcement de capacité que vous estimez nécessaire pour vous permettre de lutter efficacement contre la corruption ?

Autres acteurs :

1. Présentation générale :

- a) Pouvez-vous présenter brièvement les rôles et attributions de votre entité ayant un lien direct ou indirect avec les activités du secteur de l'éducation. Quels textes/statuts régissent votre entité ?
- b) Quel est le lien institutionnel ou autre, existant entre le MEN et votre entité ? Dans quel cadre les dossiers touchant de l'éducation relèvent-ils de votre compétence ou rentrent dans votre mission ou cadre d'intervention ? Quels sont les textes/statuts régissant ces domaines de compétence (s'il en existe) ?

2. Identification des problèmes/dysfonctionnements ainsi que de leurs causes profondes

- a) Quels sont les dysfonctionnements ou les problèmes que vous rencontrez et qui peuvent constituer des niches de corruption ? quelles sont leurs manifestations et leurs causes ?
- b) Quels sont les impacts de ces problèmes et/ou dysfonctionnement au niveau du secteur, et quel est leur degré de gravité ?
- c) Avez-vous noté une quelconque forme de corruption au sein des Directions/service/unité au sein du MEN ?
- d) Quelles sont les mesures de LCC déjà prises au sein de votre Direction Générale ? Quid de leur efficacité ?
- e) Quelle est votre appréciation (forces et faiblesses) sur l'organisation de votre Direction Générale, comment améliorer son efficacité et son intégrité ?
- f) Quelle est votre appréciation sur la collaboration avec les différentes entités de LCC et notamment du secteur judiciaire ?
- g) Comment se porte la coopération avec le secteur privé, les OSCs, les PTF et les autres acteurs qui touchent l'éducation : précisez les côtés positifs et négatifs.
- h) Quelles sont les solutions que vous proposez (ou que vous mettez actuellement en œuvre) pour combattre la corruption au sein du secteur éducation, et pour que les agissements d'autres secteurs n'impactent pas gravement votre secteur ?

3. Recommandations

- a) Quelles sont vos recommandations d'ordre général ?
Que proposez-vous pour améliorer la LCC dans le secteur éducation ?
- b) Quelle est votre disponibilité à contribuer au renforcement de capacité des acteurs ?
Précisez dans quel domaine ?
- c) A votre avis, que faut-il faire pour responsabiliser les acteurs, rendre effectif la transparence et la redevabilité au sein du secteur Environnement, et maîtriser la corruption ?