

Accountability, the Machine and the Developing World

BY GORD EVANS

The term “machinery of government” is highly evocative, conjuring up images of a Chaplinesque bureaucrat entangled in the cogs and levers of the giant apparatus in *Modern Times*. The term “accountability” provokes, well, a quick exit strategy from any dinner party should conversation veer in that direction.

Evocativeness quotient aside, the two concepts remain inextricably linked. This article will explore how reforms to the machinery of government relate to efforts to strengthen accountability through results-based evaluation in developing countries.

Wikipedia neatly defines machinery of government as “the inter-connected structures and processes of government.” This is the quintessential black box through which inputs get transformed into outputs. Accountability has been defined as “the obligation to answer for a responsibility conferred.¹ Less elegantly, this means that responsible senior government executives will answer for producing x outputs with y inputs.

This equation was most famously pursued with New Zealand’s 1989 foray into purchase agreements between the Minister and the departmental executive, beginning, or at least re-branding, the long march toward linking organizational results to the assessment of senior executive performance and compensation.² Although today’s results-based management (RBM) approaches have softened

new public management’s overly mechanistic edges, the basic model remains intact. But it has its detractors.

In any government, the accountability chain invariably confronts a missing link or two when jumping from organizational to individual performance. Typical problems include difficulty in measuring certain things (e.g., foreign policy outputs), asymmetrical information (between evaluating and evaluator organizations), blurred responsibilities (proliferation of horizontal policies), and high incentives for gaming (low-balling targets).³

Some argue that continuous improvement of the machinery of government will continuously improve the quality of RBM evaluations. Others reject the model altogether, pointing out that “there has been little performance measurement on performance measurement.”⁴

These trends and debates are also playing out in the developing world, where the challenges are much more acute. Typically, the machinery of government remains in chronic disrepair, the ideally interconnected processes and structures existing apart in pristine isolation.

Typical Machinery of Government Problems in Developing Countries

- Numerous sector and cross-cutting strategies (notably, poverty reduction strategies) are approved by Government, often at the urging of donors, with little consideration of cost or feasibility of implementation.
- Draft laws are submitted directly for approval to the Government without a preceding Cabinet submission setting out options, policy/fiscal impacts and expected results.
- Medium-Term Expenditure Frameworks, linking sector budget allocations to policy priorities, are duly approved, but only marginally influence the actual budget allocations.
- Although a program budgeting methodology, which links policy goals, objectives, activities and outputs, is used to develop the initial draft budget, the Parliamentary appropriations are approved on a line-item basis.
- The outputs identified rarely meet the SMART⁵ criteria and cannot be linked to the actual expenditures recorded through the Treasury system.
- Data quality is extremely poor and monitoring reports cannot be verified. The mechanics of collecting results data from local levels can be daunting.
- Capacities are low, particularly in the skills areas required to manage and maintain a modern, results-based system.

Not surprisingly, the prospects for making an informed assessment of individual performance based on reliable indicators of organizational performance can be a stretch. All of this recalls Allen Schick's *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms*. So, should developing countries simply abandon results-based evaluation in favour of alternative approaches to strengthening accountability? Perhaps the choice is not mutually exclusive.

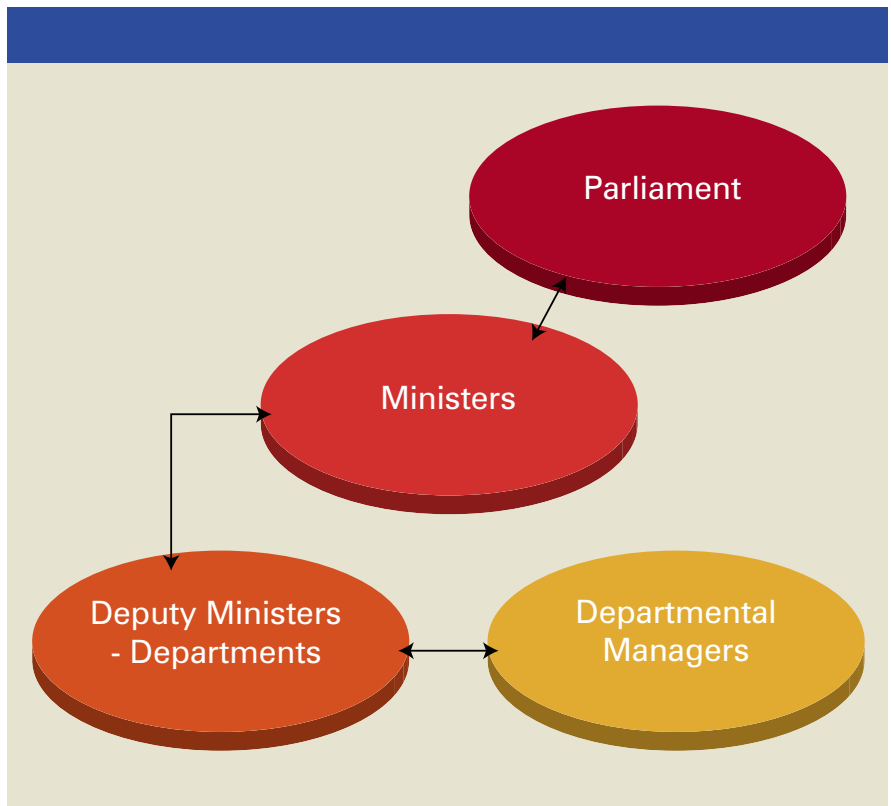
Many developing countries have made enormous progress in improving their public administrations. A recent benchmarking study by the World Bank ranked Latvia and Lithuania above the EU average in the areas of performance management, policy coordination and strategic planning.⁶ Both countries implemented aggressive reforms overhauling their machinery of government prior to European accession.

Such efforts continue worldwide, with some notable successes. Tanzania has developed software that can track the proportion of programme expenditures that support national priorities. Albania is implementing an integrated planning system that harmonizes six core policy and financial planning processes. Ghana is introducing a new Cabinet Memorandum Manual to improve the quality of policy and fiscal analysis provided to decision makers.

Notwithstanding these efforts, they represent works in progress. It would be naive to suggest that more than a fraction of developing countries should even contemplate a full-blown RBM approach as the primary basis for determining organizational and individual performance. Such a goal, even if desirable, would at best be realized in the long term.

But accountability is not exclusively expressed through a quantifiable cascade of outputs and outcomes. The black box has opened up in recent years as an increasing number of actors populate the planning and accountability stage.

In Bosnia and Herzegovina, a National Development Forum of post-graduate alumni was recently convened by an NGO to develop a monitorable methodology for preparing a new national



development strategy. Alternative budget analysis has been effectively used in Gujarat and South Africa to draw public attention to spending choices by government. Projects to strengthen parliamentary Public Accounts Committees are putting a sharper blade to the obligations of ministerial accountability.

Finally and crucially, there are public service values, such as integrity, neutrality, fairness and equity.⁷ Whatever methodological gaps impair the reliability of extrapolating organizational to individual performance, the continuous application of ethical, democratic, and professional values can go a long way to bolstering accountability. That methodological gaps are chasms in many developing countries argues even more strongly for heightened emphasis on values-driven public administration. In the meantime, work can continue apace on building that giant apparatus replete with art-of-the-state cogs and levers.

References

1. Traditional definition of accountability from the Performance Audit Manual of the Office of the Auditor General of Canada

2. The purchase agreement served as the basis for a performance agreement agreed between the departmental head and the State Services Commission.
 3. see Ketelaar, A., Manning, N. & Turkisch, E., *Performance-Based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD and Other Country Experiences* (OECD, Paris, 2007).
 4. quoted in Savoie, D., *Breaking the Bargain* (U of T Press, Toronto, 2003).
 5. The acronym used for Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time Bound
 6. *Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation* (World Bank, Washington DC, 2006).
 7. see chapter 3 in Kernaghan, K., Marson, B. and Borins, S.; *The New Public Organization* (IPAC, Toronto, 2000). **M**

Gord Evans is an international consultant specializing in centre of government reform. He previously worked in Ontario's Cabinet Office where he became well acquainted with the machinery and machinations of government.

L'imputabilité, l'appareil étatique et le monde en développement

GORD EVANS

Le terme « appareil étatique », très évocateur, fait surgir l'image chaplinesque du bureaucrate des Temps modernes, empêtré dans les engrenages et les leviers d'une immense machine. Le terme « imputabilité » mentionné lors d'une réception risque, quant à lui, de provoquer des départs inopinés si la conversation s'orientait vers le sujet.

Pouvoir d'évocation mis à part, les deux termes sont inextricablement liés. Dans ce bref article, nous allons examiner le lien qui existe entre les réformes visant l'appareil étatique et les efforts déployés pour renforcer l'imputabilité au moyen de l'évaluation axée sur les résultats dans les pays en développement.

Dans un article en anglais sur la *machinery of government*, Wikipedia définit habilement l'appareil étatique comme « les structures et les processus étroitement liés d'un gouvernement » [notre traduction]. Il s'agit de cette boîte noire quintessentielle où les intrants se transforment en extrants. On a défini la responsabilisation (ou l'imputabilité) comme l'obligation pour une personne de rendre compte d'une responsabilité qui lui est conférée »¹ En termes moins élégants, cela signifie que les hauts fonctionnaires devront répondre de la production de X extrants avec Y intrants.

Cet objectif a été poursuivi avec succès en 1989 par la Nouvelle-Zélande au moyen de conventions d'achat entre un

ministre et la direction de son ministère, amorçant, ou du moins reprenant, la longue marche en vue de lier les résultats organisationnels à l'évaluation du rendement et de la rémunération des cadres supérieurs.² Même si aujourd'hui les diverses approches de la gestion axée sur les résultats (GAR) ont assoupli l'application exagérément mécanique de la nouvelle gestion publique, le modèle de base reste intact. Il a néanmoins ses détracteurs.

Dans tout gouvernement, la chaîne de responsabilité est invariablement aux prises avec le problème du chaînon manquant lorsqu'on passe du rendement organisationnel au rendement individuel. Parmi les problèmes typiques qui se posent, mentionnons la difficulté de mesurer certains aspects (p. ex. les résultats en matière de politique étrangère), l'information asymétrique (entre l'organisme qui fait l'objet de l'évaluation et celui qui évalue), les responsabilités floues (prolifération des politiques horizontales) et les fortes mesures incitatives pour prendre des risques (sous-estimation dans l'atteinte des objectifs).³

Certains soutiennent que l'amélioration continue de l'appareil étatique contribuera à parfaire la qualité des évaluations de GAR. D'autres rejettent ce modèle en faisant remarquer que la mesure du rendement a elle-même rarement fait l'objet d'une évaluation.⁴

On peut observer les mêmes tendances et les mêmes débats dans les pays en développement où les enjeux sont beaucoup plus préoccupants. Le plus souvent, l'appareil étatique est dans un état de délabrement chronique, « les processus et les structures étroitement liés » existant à part dans un monde idéal.

Problèmes typiques afférents à l'appareil étatique qui se posent dans les pays en développement

- De nombreuses stratégies sectorielles et trans-sectorielles (en particulier les stratégies de réduction de la pauvreté) sont approuvées par le gouvernement, souvent à la demande pressante des donateurs, sans prendre en considération les coûts ou la faisabilité de la mise en œuvre.
- Des avant-projets de lois sont soumis directement au gouvernement pour être approuvés sans avoir été présentés au Cabinet au préalable pour qu'y soient exposés les options, les répercussions politiques ou budgétaires et les résultats escomptés.
- Les cadres de dépenses à moyen terme, qui font le pont entre les enveloppes budgétaires sectorielles et les priorités stratégiques, sont approuvés en bonne et due forme, mais influencent peu les affectations budgétaires réelles.
- Même si l'on adopte, pour élaborer un avant-projet de budget, la méthode de budgétisation par programmes, qui consiste à établir un lien entre les objectifs, les activités et les résultats, les crédits parlementaires sont approuvés par objet de dépenses.
- Les résultats obtenus répondent rarement aux critères «SMART»⁵ et peuvent difficilement être liés aux dépenses réelles inscrites dans le système de trésorerie.
- La qualité des données est très faible et les rapports de contrôle peuvent difficilement être vérifiés. La collecte des données sur les résultats au niveau local peut être décourageante.
- Les capacités sont faibles, particulièrement dans les secteurs où l'on fait appel aux compétences nécessaires à la gestion et à la maintenance d'un système moderne, axé sur les résultats.



Il n'est pas étonnant qu'une évaluation éclairée du rendement individuel en fonction d'indicateurs fiables portant sur le rendement organisationnel s'avère une tâche difficile. Cette constatation nous rappelle l'ouvrage d'Allen Schick *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms*. Les pays en développement devraient-ils pour autant abandonner l'évaluation fondée sur les résultats au profit d'autres méthodes visant à renforcer l'imputabilité? Peut-être le choix n'est-il pas mutuellement exclusif.

Nombreux pays en développement ont fait d'énormes progrès dans la réforme de leur administration publique. Récemment, une étude comparative menée par la Banque mondiale attribuait à la Lettonie et à la Lituanie un classement supérieur à la moyenne des pays de l'Union européenne pour ce qui est de la gestion du rendement, de la coordination des politiques et de la planification stratégique.⁵ En effet, les deux pays ont mis en œuvre des réformes audacieuses visant à réorganiser leur appareil étatique avant d'entrer dans l'Union européenne.

Des efforts semblables sont déployés un peu partout dans le monde, avec quelques

succès remarquables. La Tanzanie a mis au point un logiciel permettant de suivre la proportion des dépenses de programmes qui vont à l'appui des priorités nationales. L'Albanie instaure actuellement un système de planification intégrée qui harmonise six processus élémentaires de planification des politiques et de planification financière. Le Ghana a adopté un Manuel sur les mémoires au Cabinet pour améliorer la qualité de l'analyse des politiques et de l'analyse fiscale transmise aux décideurs.

En dépit de ces efforts, il ne s'agit que d'un processus en cours. Seulement un nombre très restreint de pays en développement peuvent même envisager l'adoption de la gestion axée sur les résultats comme indicateur de base pour rendre compte du rendement organisationnel et individuel. Il serait naïf de prétendre le contraire et un tel objectif, tout souhaitable qu'il soit, ne saurait être réalisé qu'à long terme.

Toutefois, l'imputabilité ne se manifeste pas exclusivement par une myriade quantifiable d'extrants et de résultats. La boîte noire s'est ouverte au cours des dernières années et un nombre croissant d'intervenants participent à l'étape de la planification et de la reddition de comptes.

En Bosnie et en Herzégovine, une ONG constituée d'anciens étudiants de cycles supérieurs a récemment convoqué un forum sur le développement national pour concevoir une méthode d'élaboration d'une stratégie de développement national. L'État indien de Gujerat et l'Afrique du Sud ont adopté avec succès une analyse budgétaire alternative pour attirer l'attention du public sur les choix que doit opérer le gouvernement en matière de dépenses. Par ailleurs, des projets en vue de renforcer le rôle joué par les comités parlementaires des comptes publics renforcent les obligations découlant de la responsabilité ministérielle.

Enfin, les valeurs de la fonction publique, comme l'intégrité, la neutralité, la justice et l'équité, constituent un facteur décisif.⁷ Même si des lacunes méthodo-

logiques empêchent d'extrapoler avec assurance du rendement organisationnel au rendement individuel, l'application soutenue de valeurs déontologiques, démocratiques et professionnelles peut contribuer largement à l'imputabilité. Que la question des lacunes méthodologiques se pose avec acuité dans de nombreux pays en développement plaide en faveur de l'importance croissante accordée à une administration publique axée sur des valeurs. Entre temps, l'immense machine de l'appareil d'État, avec ses engrenages et ses leviers, poursuit son développement à un rythme accéléré.

Références

1. Définition traditionnelle de la responsabilisation tirée du Manuel de vérification de gestion du Bureau du Vérificateur général du Canada
2. La convention d'achat a servi de base à la conclusion d'une convention de performance entre le chef ministériel et la *State Services Commission*.
3. Voir Ketelaar, A., Manning, N. et Turkisch, E., *Performance-Based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD and Other Country Experiences* (OECD, Paris, 2007).
4. Voir Savoie, D., *Breaking the Bargain* (U of T Press, Toronto, 2003).
5. Acronyme anglais pour stratégique, mesurable, réalisable, réaliste et limité dans le temps
6. *Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation* (Banque mondiale, Washington DC, 2006).
7. Voir le chapitre 3 dans Kernaghan, K., Marson, B. et Borins, S.; *L'Administration publique de l'avenir* (IAPC, Toronto, 2000). ■

Gord Evans est un consultant international spécialisé dans la réforme de la gouvernance centrale. Auparavant, M. Evans a travaillé au Bureau du Conseil des ministres de l'Ontario, ce qui lui a permis de très bien se familiariser avec l'appareil étatique et ses mécanismes.