

# Comment les entrepreneurs de la diffusion propagent-ils leurs politiques ? Quelques enseignements à partir du financement basé sur la performance en Afrique subsaharienne

Lara Gautier\*, Jale Tosun, Manuela De Allegri et Valéry Ridde

**Article original :** Gautier, L., Tosun, J., De Allegri, M., & Ridde, V. (2018). How do diffusion entrepreneurs spread policies? Insights from performance-based financing in Sub-Saharan Africa. *World Development*, 110, 160-175. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.05.032>. Cet article est republié en français avec l'autorisation de la maison d'édition Elsevier, Licence n°4743611474220. Les citations dans le texte sont des traductions libres.

**RÉSUMÉ** | La diffusion des innovations politiques entre les pays suscite un intérêt croissant. La recherche sur la diffusion des politiques se caractérise par des modèles explicatifs cohérents qui évaluent l'importance des mécanismes de diffusion. La présente étude adopte une perspective différente des études sur la diffusion et fait progresser la littérature sur les politiques publiques en introduisant le concept d'*entrepreneurs de la diffusion*. Ces entrepreneurs représentent des (groupes d') individus, des réseaux et des organisations qui font la promotion d'une certaine innovation en matière de politiques, en vue d'exercer une influence. Premièrement, en nous inspirant de la littérature sur la diffusion et en la reliant aux études sur la diffusion des politiques dans des contextes polycentriques, nous introduisons des catégories analytiques pour étudier les principales caractéristiques et actions des entrepreneurs de la diffusion. Deuxièmement, pour illustrer la valeur analytique du concept, nous analysons la littérature sur les entrepreneurs de la diffusion du financement basé sur la performance (FBP) dans le domaine de la santé en Afrique subsaharienne. Nous montrons comment et pourquoi cette innovation politique récemment diffusée offre une opportunité unique pour démontrer notre notion conceptuelle : dans le domaine du FBP, un groupe d'entrepreneurs de la diffusion fortement dévoués se sont efforcés d'induire la diffusion de cette politique. Plus précisément, nous explorons comment les caractéristiques des entrepreneurs de diffusion du FBP et leurs actions affectent les résultats des processus de diffusion. Enfin, nous réfléchissons sur la pertinence de nos propositions conceptuelles et offrons quelques considérations pratiques pour guider les recherches futures.

**MOTS CLÉS** | Diffusion des politiques, entrepreneurs de la diffusion, santé mondiale, financement basé sur la performance, Afrique subsaharienne

## MESSAGES CLÉS

- | La littérature sur la diffusion des politiques s'est stabilisée autour de modèles explicatifs cohérents. Ces modèles toutefois ne portent pas suffisamment d'attention au rôle des acteurs qui facilitent ou entravent la diffusion.
- | Cet article invite à faire progresser la littérature sur les politiques publiques en proposant une nouvelle notion conceptuelle : les entrepreneurs de la diffusion.
- | Nous élaborons un cadre conceptuel illustrant les caractéristiques et actions des entrepreneurs de la diffusion. À partir de l'exemple du financement basé sur la performance, nous réfléchissons sur la pertinence de nos propositions conceptuelles et offrons des considérations pratiques pour guider de futurs travaux.

## 1 | INTRODUCTION

Au cours des 30 dernières années, la mondialisation a transformé le paysage des politiques publiques, allant jusqu'à développer une gouvernance de type polycentrique. Le polycentrisme désigne le fait d'avoir de multiples autorités de gouvernance à différentes échelles, qui sont en grande partie ou complètement indépendantes dans leur tâche d'élaboration des normes et des règles dans un domaine spécifique (p. ex. Ostrom, 2010). L'autonomie des différentes unités de gouvernement (p. ex. organisation multilatérale, pays, ville, etc.) est ce qui différencie la gouvernance polycentrique d'une autre forme majeure de gouvernance, à savoir la gouvernance multiniveaux, qui conçoit les unités individuelles comme étant imbriquées dans une structure. La croissance du polycentrisme soulève des questions sur la façon dont les politiques émergent dans certaines unités et se propagent ensuite à d'autres unités. Ce phénomène constitue le principal intérêt analytique de la recherche sur la diffusion des politiques. Jusqu'à présent, la recherche sur les politiques publiques en matière de diffusion s'est concentrée sur ce qu'on appelle les « mécanismes de diffusion ». Toutefois, elle a accordé moins d'attention au rôle des acteurs qui facilitent ou entravent la diffusion (Capano, Howlett et Ramesh, 2015 ; Tosun et Croissant, 2016). L'une des dimensions de la coopération internationale au développement concerne la diffusion des innovations politiques : cette lacune dans la recherche sur la diffusion pose du même coup une limite à l'analyse du champ de la coopération au développement (Burns, Krott, Sayadyan et Giessen, 2017 ; Rahman et Giessen, 2017 ; Rahman et Tosun, 2018).

En vue de faire progresser la littérature sur les politiques publiques et les études sur le développement, nous explorons les caractéristiques et les stratégies des « entrepreneurs de la diffusion » et la façon dont elles influent sur les résultats des processus de diffusion. Nous fournissons un cadre conceptuel définissant les caractéristiques essentielles des entrepreneurs de la diffusion et la façon dont ils développent et soutiennent un appareil qui vise à favoriser la diffusion à l'échelle globale, continentale/régionale, et nationale. La présente étude expose chaque composante du cadre théorique et, sur la base de données secondaires permettant d'évaluer sa pertinence, offre plusieurs points d'entrée pour une recherche empirique plus approfondie.

La gouvernance polycentrique est susceptible d'émerger dans différents contextes thématiques ou géographiques. Par exemple, au cours des dernières années, la littérature sur les politiques climatiques utilise de façon croissante la gouvernance polycentrique comme lentille analytique utile (p. ex. Morrison *et al.*, 2017). Dans ce champ, le terme de systèmes polycentriques est souvent utilisé pour désigner des unités infranationales telles que les expériences politiques au niveau des villes (p. ex. Hoffmann, 2011). Le fait de se concentrer sur le niveau infranational et sur l'allocation des ressources naturelles s'aligne particulièrement bien avec la gouvernance polycentrique telle que présentée par Ostrom (2010). Les systèmes polycentriques comprennent tous les niveaux de gouvernement, y compris le niveau global, et recouvrent un large éventail de domaines politiques.

Dans cette étude, nous nous intéressons à la coopération internationale au développement dans le domaine de la santé publique dans les pays à faible et moyen revenu (PFMR) – en particulier en Afrique subsaharienne – et aux acteurs non gouvernementaux qui font partie de cette configuration de gouvernance polycentrique (voir Tosun, 2017). Compte tenu des caractéristiques du système

polycentrique, il est possible que notre entreprise mène à une expansion des connaissances sur les conditions de diffusion des politiques.

Le reste de cet article se déroule comme suit. Tout d'abord, nous passons en revue les grandes lignes de la théorie existante concernant la diffusion des politiques, et nous introduisons le concept d'entrepreneurs de la diffusion en vue de nous éloigner de la perspective dominante des « mécanismes ». Ensuite, nous exposons notre propre conceptualisation, qui présente deux caractéristiques : i) le concept d'entrepreneurs de la diffusion et ii) le système émergent de gouvernance polycentrique. Troisièmement, pour préparer l'examen de la plausibilité de notre concept, nous expliquons la sélection du cas qui permet de l'illustrer. Nous montrons ainsi comment et pourquoi une réforme récemment diffusée – le financement basé sur la performance (FBP) – représente un cas pertinent pour évaluer la plausibilité de notre cadre conceptuel. Quatrièmement, à partir de données secondaires extraites d'une analyse documentaire, nous illustrons la pertinence du cadre et offrons des considérations pratiques pour guider les futures recherches empiriques. La dernière section présente quelques remarques et suggestions de conclusion pour les recherches futures.

## 2 | LE POINT DE VUE DU MÉCANISME SUR LA DIFFUSION DES POLITIQUES

Dans cet article, nous tentons d'apporter une contribution conceptuelle à la recherche sur la diffusion. À cette fin, nous résumons d'abord les éléments théoriques de la recherche sur la diffusion, que nous utilisons comme point de départ. Ensuite, nous décrivons les points forts et les limites des approches théoriques de la diffusion des politiques.

### 2.1 | Éléments théoriques de la recherche sur la diffusion des politiques

La diffusion des politiques peut être définie comme une situation dans laquelle les politiques d'une unité sont influencées par les politiques d'autres unités (Maggetti et Gilardi, 2016). D'abord tiré de la littérature de gestion et des travaux pionniers de Rogers (1962), le concept de diffusion a été de plus en plus largement adopté par les différentes sous-disciplines de la science politique afin d'étudier la diffusion des innovations. Les premiers travaux de recherche sur la diffusion des politiques ont été réalisés principalement dans le contexte des États-Unis d'Amérique et ont porté sur la diffusion au niveau infranational (Gray, 1973 ; Walker, 1969). La perspective analytique a rapidement dépassé les États-Unis, de sorte que la recherche sur la diffusion couvre maintenant de nombreuses régions du monde, comme l'Amérique latine (Weyland, 2005, 2009) ou les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (p. ex. Jahn, 2006). Elle offre également des perspectives à partir de comparaisons internationales entre pays (Schmidt et Fleig, 2018).

La recherche sur la diffusion des politiques se caractérise par un cadre explicatif remarquablement cohérent qui souligne l'importance des divers mécanismes « qui font qu'une politique se propage d'un gouvernement à l'autre » (Shipan et Volden, 2008, p. 841). Parmi ceux-ci, l'apprentissage, l'émulation et la concurrence se distinguent (Goertz, 2006 ; Maggetti et Gilardi, 2016). L'apprentissage est conçu comme un processus dans lequel l'information ou l'expérience provenant d'autres unités est utilisée pour éclairer la prise de décision. Certaines études rendent explicites les hypothèses sur lesquelles repose leur raisonnement sur l'apprentissage, tandis que d'autres restent silencieuses sur ce sujet. Dans

ce contexte, Meseguer (2006), par exemple, appelle à différencier l'apprentissage limité (qui repose sur l'hypothèse de la rationalité limitée) de l'apprentissage rationnel (qui suppose la pleine rationalité) (voir aussi Weyland, 2009). Cette distinction est importante car l'apprentissage n'est pas nécessairement un mécanisme de diffusion pleinement rationnel, ce qui rend toutefois difficile sa différenciation du second mécanisme de diffusion : l'émulation (Meseguer, 2005).

Selon Maggetti et Gilardi (2016), l'émulation peut être conçue comme un processus de copie des politiques adoptées par d'autres unités ainsi que l'adoption de politiques qui sont socialement valorisées et qui augmentent donc la légitimité des politiques concernées. La similitude entre l'apprentissage et l'émulation se manifeste également par le fait que les deux mécanismes de diffusion sont associés au concept de communautés épistémiques (Haas, 1992). Ces réseaux transnationaux de « professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier » (Haas, 1992, p. 3) contribuent à promouvoir les innovations en matière de politiques par leur pouvoir de contrôle des flux de connaissances et d'information. Ces caractéristiques et activités des communautés épistémiques peuvent contribuer à influencer à la fois l'émulation (p. ex. Gilardi et Fueglistler, 2008) et l'apprentissage (p. ex. Dunlop, 2009). La difficulté à démêler les mécanismes individuels de diffusion est l'une des critiques soulevées dans la littérature (Shipan et Volden, 2008).

La concurrence concerne la concurrence économique entre les unités et permet de discerner comment la pression concurrentielle affecte la diffusion des politiques. Dans cette perspective, la concurrence est conçue soit comme une réponse aux externalités négatives des politiques créées par d'autres, soit comme le processus d'adoption de politiques après un changement d'incitations pour les adoptants causé par les concurrents directs (Maggetti et Gilardi, 2016). Les arguments théoriques varient selon que la diffusion par la concurrence exige ou non l'existence d'asymétries dans le pouvoir économique. Les études qui se concentrent sur la diffusion de politiques provenant des États-Unis et/ou de l'Union européenne tendent à faire cette hypothèse d'asymétries de pouvoir économique (p. ex. Buttel, 2000 ; Damro, 2012), alors que d'autres approches considèrent la diffusion par la concurrence comme une situation stratégique entre des acteurs égaux (p. ex. Baybeck, Berry et Siegel, 2011).

La plupart des études conçoivent les processus de diffusion comme étant induits par un ou une combinaison de ces trois mécanismes. Pourtant, cette liste n'est pas exhaustive. La coercition est le mécanisme le plus fréquemment ajouté à cette liste, mais elle est très contestée : certains auteurs la considèrent comme s'inscrivant dans la logique de la diffusion (p. ex. Dobbin, Simmons et Garrett, 2007), tandis que d'autres soulignent que la diffusion est un phénomène qui renvoie à un comportement strictement volontaire (p. ex. Maggetti et Gilardi, 2016). Peu importe le nombre et les types exacts de mécanismes, le message clé que nous souhaitons transmettre est que la recherche sur la diffusion des politiques a adopté l'approche fondée sur les mécanismes. Par conséquent, toute contribution conceptuelle à cette littérature doit se positionner par rapport à cette approche et expliquer comment elle cherche à faire avancer le champ.

## 2.2 | Points forts et limites des approches théoriques de la diffusion des politiques

L'approche conceptuelle cohérente de l'étude de la diffusion des politiques a produit quelque chose que l'on ne peut que rarement observer dans le domaine de l'érudition : une recherche cumulative où

les contributions individuelles sont en liaison les unes avec les autres. Quel que soit le type de politique analysé, les différents volets de la littérature sont liés les uns aux autres et permettent de tirer des conclusions comparatives. Par conséquent, en examinant la littérature, nous pouvons avoir une idée des domaines de politique où l'apprentissage, l'émulation, la concurrence, ou tous ces mécanismes à la fois, sont à l'œuvre. De plus, à mesure que la littérature sur la diffusion des politiques a mûri, les chercheurs qui utilisent des modèles explicatifs sont devenus de plus en plus conscients de la nécessité d'identifier et de tester l'importance des variables de niveau national telles que les régimes politiques des pays, le niveau de développement socio-économique et toute une batterie de variables liées à la politique (Obinger, Schmitt et Starke, 2013). Ces développements nous invitent à remettre en question la pertinence non seulement des mécanismes de diffusion, mais aussi des variables de niveau domestique, qui sont susceptibles de déclencher ou d'entraver l'adoption d'innovations politiques.

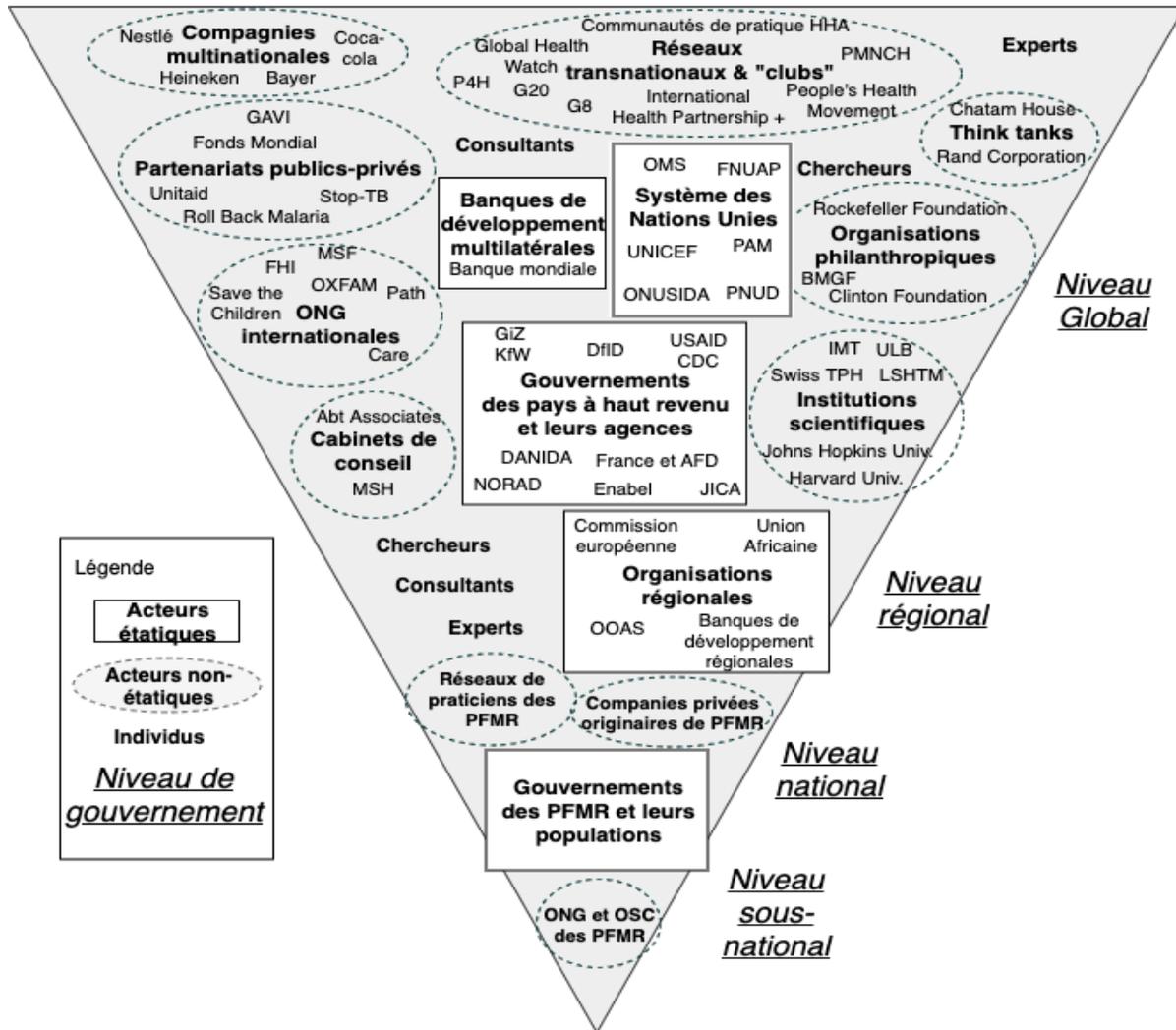
La cohérence conceptuelle de l'approche « mécanistique » de l'étude de la diffusion des politiques représente également la principale limite de ce champ. Tout écart par rapport à cette façon établie de penser la diffusion est susceptible de susciter le scepticisme, ce qui empêche les conceptualisations novatrices. Certains observateurs, comme Howlett et Rayner (2008), soutiennent que les études sur la diffusion des politiques gagneraient à prendre du recul et à mieux comprendre ce qu'elles prévoient exactement de diffuser.

Selon nous, la perspective des mécanismes complique la vérification empirique des facteurs de diffusion des politiques. La logique veut que l'apprentissage, l'émulation ou la concurrence soient les moteurs de l'adoption des innovations en matière de politiques, mais cette perspective ne tient pas compte du rôle des acteurs ni de leurs interactions (stratégiques). Cette limite découle de l'approche empirique adoptée par la plupart des études sur la diffusion des politiques : elles comparent un grand nombre de juridictions sur une période suffisamment longue. La nécessité de recueillir des données longitudinales exige l'adoption d'approches pragmatiques pour la mesure des variables clés. À ce niveau de mesure, il est difficile, voire impossible, de prêter attention au rôle des (groupes d') acteurs. Pourtant, nous soutenons que si nous voulons faire progresser l'état de la recherche sur les politiques publiques, nous devrions plutôt adopter le point de vue des acteurs et améliorer notre compréhension de leur importance pour la diffusion des politiques.

Nous estimons que l'adoption d'une telle perspective reflète aussi mieux l'émergence de la gouvernance polycentrique dans les domaines de politiques, qui exigent une coordination et une coopération internationales tout comme la gouvernance du changement climatique ou la gouvernance de la santé mondiale (p. ex. Jordan *et al.*, 2015 ; Shiffman *et al.*, 2016 ; Tosun, 2017). Représentant la transition de la santé internationale à la santé mondiale (Brown, Cueto et Fee, 2006), la gouvernance de la santé mondiale représente une vive illustration de ce polycentrisme (Figure 1). La gouvernance de la santé mondiale implique non seulement des acteurs étatiques – qui sont typiquement au centre de la recherche sur la diffusion – mais aussi un large éventail d'acteurs non étatiques qui opèrent à différentes échelles (c'est-à-dire à l'échelle mondiale, continentale ou nationale). Les organisations, les réseaux et les individus (p. ex. les organisations intergouvernementales comme l'Organisation mondiale de la santé, les agences gouvernementales comme l'USAID, les ONG comme Médecins sans Frontières, les réseaux transnationaux comme le *People's Health Movement*, et les experts individuels) exercent une influence

autonome sur l'élaboration des politiques des systèmes de santé dans les pays aux ressources limitées (Hoffman, Cole et Pearcey, 2015). Une première étape pour adapter la recherche sur la diffusion des politiques au nouveau visage de la gouvernance mondiale est d'encourager une meilleure compréhension de la façon dont les acteurs peuvent devenir des entrepreneurs de la diffusion.

**Figure 1 | Acteurs de la gouvernance polycentrique**



### 3 | LE CONCEPT D'ENTREPRENEURS DE LA DIFFUSION

Les spécialistes de la diffusion des politiques ont commencé à étudier d'autres aspects des processus de diffusion, qui correspondent davantage à la signification du terme « mécanisme » au sens strict (c'est-à-dire un mécanisme causal) qu'à l'utilisation des approches classiques d'étude de la diffusion des politiques. L'intérêt récent pour l'importance du cadrage discursif (*policy framing*) dans le succès de la diffusion des politiques en est un bon exemple (voir Gilardi, Shipan et Wueest, 2017). Le thème du « framing » est généralement abordé dans les recherches qui s'intéressent à l'établissement d'un

programme politique, c'est-à-dire au processus qui consiste à mettre une question à l'ordre du jour et, par conséquent, à donner la priorité à certains problèmes plutôt qu'à d'autres (Jones et Baumgartner, 2005). Les activités de « *framing* » sont menées par des acteurs politiques, des experts (scientifiques) ou les médias pour présenter des solutions de rechange en matière de politiques « de manière à accroître leur popularité » (Béland, 2005, p. 2). Dans ce contexte, Fergusson et Yeates (2014, p. 440) soulignent que les organisations internationales peuvent également tenter de (re)façonner les préférences politiques en diffusant certaines connaissances. Toutefois, les chercheurs ont surtout accordé une attention accrue au rôle des médias au sein du « *framing* », usant des « *framing packages* » entiers pour promouvoir certaines images politiques. Cette forme de promotion comprend un certain nombre « d'activités tangibles comme la rédaction de discours, des entrevues avec des journalistes, de la publicité, la rédaction d'articles et de brochures et le dépôt de mémoires juridiques pour promouvoir un ensemble préféré » (Gamson et Modigliani, 1989, p. 6).

Comme le montre la discussion ci-dessus, le rôle des acteurs est mieux compris, tant sur le plan théorique qu'empirique, dans les volets de la littérature qui ne traitent pas de la diffusion des politiques. Cela devient également évident dans la littérature autour du cadre des courants multiples, qui attribue au concept d'« entrepreneurs politiques » un rôle de premier plan. Selon Kingdon (2003, p. 179), les entrepreneurs politiques facilitent l'établissement des programmes et le changement subséquent des politiques en investissant leurs ressources pour atteindre un objectif de bénéfices futurs anticipés (Herweg, Zahariadis et Zohlnhöfer, 2017). Un autre champ de littérature utile pour concevoir une approche plus centrée sur les acteurs en matière de diffusion des politiques est celui du transfert des politiques, tel que proposé par Dolowitz et Marsh (1996) et approfondi par d'autres chercheurs, par exemple Stone (2004), qui a inventé le terme « agents de transfert ». Une troisième notion – avec les entrepreneurs en politiques et les agents de transfert – est celle d'« agent de changement », qui remonte aux travaux sur la diffusion de la nouvelle gestion publique (Common, 1998, p. 447). Selon Common, un groupe d'élite, qui contrôlait et dirigeait le flux de connaissances sur cette réforme particulière, a facilité le processus de diffusion. Ces trois notions ont en commun la centralité des connaissances et de l'information que les (groupes d') individus possèdent et utilisent afin de faciliter le changement de politique. Ces entrepreneurs ou agents peuvent être basés et efficaces à différents niveaux de gouvernement, y compris le niveau international (Haas, 1992).

Nous apprécions les concepts déjà existants, mais nous pensons aussi qu'il vaut la peine de poursuivre le travail conceptuel en se concentrant sur un contexte de diffusion des politiques. À cette fin, nous introduisons le concept d'« entrepreneurs de la diffusion » (ED), que nous concevons comme des (groupes d') individus, réseaux et organisations (Stone, 2001), qui cherchent à promouvoir une certaine politique en vue d'acquérir de l'influence. Ils élaborent donc des stratégies pour façonner la perception d'une innovation politique et pour maximiser sa diffusion par son adoption. Les acteurs politiques « donnent un sens aux idées en les interprétant au moyen [...] de concepts, axiomes et principes sociaux, psychologiques et culturels disponibles » (Koon, Hawkins et Mayhew, 2016, p. 3). Promouvoir les idées politiques suppose donc qu'il y ait une correspondance entre les idées politiques d'une part, et la compréhension du monde, les capacités et les intérêts des entrepreneurs de la diffusion d'autre part (Hassenteufel, 2008).

Le point de départ de notre réflexion conceptuelle est le travail de Hassenteufel (2008) sur les moteurs de l'action publique. Cette catégorisation vise à saisir les interactions entre les différents acteurs des politiques publiques. Hassenteufel évoque les ressources dont les acteurs peuvent disposer et les systèmes de représentation dans lesquels ils s'inscrivent, qui guident les intérêts qu'ils poursuivent et les stratégies qui en découlent. Cette catégorisation se fonde sur le principe d'une action publique dite « fermée », c'est-à-dire où les acteurs nationaux interagissent les uns avec les autres. Nous partons du principe que cette catégorisation peut informer un cadre conceptuel sur les entrepreneurs de la diffusion, qui repose sur le principe inverse, c'est-à-dire l'existence de systèmes politiques qui sont « ouverts » aux idées politiques provenant d'ailleurs. En supposant l'ouverture des systèmes politiques, nous devons également reconnaître qu'il existe une concurrence entre les ED qui cherchent à promouvoir des idées politiques. Cette notion se rapproche de la logique de la concurrence des groupes d'intérêts dans les systèmes pluralistes de représentation des intérêts (Gilens et Page, 2014). L'ouverture peut se manifester de différentes façons ; le point de départ de cette étude est que l'élaboration des politiques se fait de plus en plus dans un contexte polycentrique, ce qui signifie effectivement qu'il y a une lutte d'influence accrue entre les ED en devenir qui agissent à différents niveaux de gouvernance. Deux conséquences découlent de ce point de départ. La première est qu'en raison du polycentrisme, les ED issus même d'un faible niveau de gouvernance peuvent acquérir une influence importante en raison des possibilités de diffusion verticale et de transposition à plus large échelle. Une autre conséquence est que la concurrence accrue rend nécessaire l'acquisition, pour les ED en devenir, de certaines caractéristiques leur permettant de déployer leur pouvoir. En particulier, ils doivent arborer des caractéristiques leur permettant de développer une autorité légitime qui peut être reconnue par d'autres acteurs politiques naviguant dans leur contexte polycentrique. Les ED sont en mesure d'exploiter cette autorité pour influencer l'action publique. Nous suggérons donc une quatrième caractéristique : l'autorité. En nous appuyant sur la classification de Hassenteufel (2008) présentée ci-dessus et en l'élargissant par des éléments conceptuels mis de l'avant par Lemieux (2002) et Shiffman (2014), nous soutenons que les ED élargissent leur pouvoir en arborant un ensemble cohérent de caractéristiques, notamment i) les systèmes de représentation, ii) les intérêts, iii) les ressources, iv) l'autorité et v) les stratégies. Parmi ces caractéristiques, la quatrième, l'autorité, est issue des travaux de Lemieux (2003) et de Shiffman (2014) et représente un complément précieux comme nous le montrerons plus loin dans cette section.

Les systèmes de représentation – aussi appelés paradigmes (Hall, 1993) – sont des « feuilles de route globales » qui façonnent la compréhension du monde par les acteurs politiques (Hickey, Lavers, Niño-Zarazúa et Seekings, 2018, p. 7). Les systèmes de représentation procurent aux entrepreneurs un ensemble cohérent d'hypothèses sur le fonctionnement des institutions économiques, politiques et sociales (Béland, 2005, p. 8). Par conséquent, les systèmes de représentation façonnent les définitions des problèmes et les choix politiques préférés des entrepreneurs. Ce concept s'apparente à la littérature sur la définition des problèmes et la construction des agendas politiques (Elder et Cobb, 1984 ; Rochefort et Cobb, 1994). Les chercheurs en santé mondiale qui ont tenté de décrire de tels systèmes de représentation ont tendance à se concentrer sur les caractéristiques individuelles des entrepreneurs, y compris la prédisposition idéologique, l'histoire personnelle et la formation (Grindle et Thomas, 1989 ; Reich, 1995).

La deuxième caractéristique est celle des intérêts/motivations des entrepreneurs à poursuivre la diffusion des politiques. Les motivations renvoient à la notion de systèmes de représentation. En général, les entrepreneurs s'engagent dans la promotion de certaines politiques alternatives dans l'espoir qu'elles serviront leurs propres intérêts (Weyland, 2005, p. 263). Cela n'exclut pas que les entrepreneurs soient également intéressés à résoudre un problème donné, mais la solution politique qu'ils promeuvent pour résoudre ce problème est susceptible de s'aligner davantage sur leurs intérêts que d'autres solutions politiques (Cherrier, 2016).

Les ressources d'un entrepreneur représentent des atouts essentiels pour promouvoir une innovation en matière de politiques, qui comprennent des ressources matérielles, politiques, sociales, temporelles et cognitives (Hassenteufel, 2008, p. 105-106). Un entrepreneur peut disposer de plusieurs ressources. Les ressources matérielles comprennent les ressources financières, humaines et logistiques. Les ressources politiques s'acquièrent par la représentativité démocratique et l'accès à des acteurs politiques influents. Les ressources sociales concernent la reconnaissance sociale et la capacité de socialisation. Les ressources temporelles sont liées au temps qu'un acteur politique peut consacrer à la promotion des politiques. Enfin, les ressources cognitives englobent les preuves scientifiques, la documentation sur les politiques, ainsi que le savoir-faire technique et pratique découlant généralement de la formation reçue (*ibid.*). Les ressources cognitives sont primordiales pour développer les préférences en matière de politiques. En effet, les entrepreneurs de la diffusion auront tendance à privilégier une idée parce qu'elle représente une solution politique qui correspond à leur savoir.

Outre ces ressources, Lemieux (2003) et Shiffman (2014) soulignent la nécessité pour les entrepreneurs d'affirmer une autorité légitime, fondée sur leur statut (reconnu) et/ou leur pouvoir normatif dans des contextes de gouvernance polycentrique. Nous distinguons quatre types d'autorité : financière, d'expert, scientifique ou morale (voir tableau 1), qui, tout comme les ressources, ne s'excluent pas mutuellement. L'autorité financière est une forme classique d'autorité ; elle suppose un statut reconnu dans l'arène mondiale, principalement fondé sur les grandes quantités de ressources financières qui alimentent la coopération internationale au développement (Shiffman, 2014). L'autorité d'expert se manifeste lorsque les entrepreneurs cherchent à obtenir un statut d'expert reconnu au niveau international, principalement en mobilisant des ressources cognitives, sociales et temporelles (Grundmann, 2017). Les acteurs disposant d'une autorité financière ou d'expert peuvent manquer de pouvoir normatif, tandis que les autorités scientifiques et morales combinent les pouvoirs normatifs et statutaires. L'autorité scientifique d'un entrepreneur s'acquière à la fois par la construction d'une renommée (statut) internationale (Bijker, Bal et Hendriks, 2009) et par la mise en avant de la validité ou utilité de sa « définition, description ou explication de la réalité » (Gieryn et Figert, 1986, p. 67). C'est ce deuxième élément qui lui assure un pouvoir normatif légitime. Le dernier type d'autorité renvoie à l'autorité morale. Selon Shiffman, l'autorité morale découle, d'une part, du statut de celui qui la revendique vis-à-vis de ceux dont il cherche à modeler le comportement et, d'autre part, de la validité des catégories qu'il utilise pour exprimer les changements politiques qu'il estime nécessaires (Shiffman, 2014, p. 297). À partir de ces catégories valides, les acteurs ayant une autorité morale peuvent légitimement produire et diffuser des normes.

Le tableau 1 offre un aperçu de certaines sources d'autorité des ED exemplaires, telles qu'elles sont présentées dans la littérature. Les organisations intergouvernementales peuvent jouir d'une autorité à la fois morale et experte étant donné leur statut politique légitime et leur pouvoir normatif (Shiffman, 2014). Les fondations philanthropiques – dont le positionnement a acquis une légitimité considérable dans la coopération internationale au développement en raison de leur contribution financière – possèdent une autorité financière (Harman, 2016). Certains chercheurs peuvent acquérir une autorité scientifique en arborant une réputation internationale et en élargissant leur crédibilité scientifique (Bijker *et al.*, 2009). Le principal atout des consultants internationaux ayant des dizaines d'années d'expérience est leurs ressources temporelles : cela peut leur permettre d'acquérir une renommée internationale, leur conférant ainsi une autorité d'expert (Grundmann, 2017).

**Tableau 1 | Les caractéristiques essentielles des entrepreneurs de la diffusion : ressources et formes d'autorité** (adapté de Hassenteufel 2008 et Lemieux 2002)

Ressources	Formes d'autorité			
	Autorité d'expert	Autorité financière	Autorité morale	Autorité scientifique
Ressources matérielles	X	X	(X)	
Ressources cognitives (savoir et savoir-faire)	X		(X)	X
Ressources normatives			X	(X)
Ressources politiques	(X)	X	X	
Ressources sociales	X		(X)	(X)
Ressources liées au statut	X	X	X	X
Ressources temporelles	X	(X)		X

Note | X = les ressources typiques que les ED possèdent et mobilisent quand ils affichent une forme d'autorité ; (X) = les ressources potentielles que les ED possèdent et mobilisent quand ils affichent une forme d'autorité.

Ces entrepreneurs ne possèdent pas tous les types de ressources et d'autorité. Pour cette raison, ils peuvent être enclins à établir des alliances avec des partenaires stratégiques – avec lesquels ils partagent des systèmes de représentation similaires – afin d'augmenter leurs chances de diffusion des politiques (Bernstein, 2011). Partant de là, nous suggérons que la diffusion des politiques sera facilitée lorsque des acteurs jouissant de différentes catégories d'autorité et de ressources mettront leurs efforts en commun (proposition conceptuelle 1).

Passons maintenant à la dernière caractéristique des entrepreneurs qui peut les transformer en promoteurs de la diffusion : leurs stratégies. Les stratégies des entrepreneurs devraient dépendre de leurs systèmes de représentation, de leurs intérêts, de leurs ressources et/ou de leurs formes d'autorité. Nous postulons que les régimes polycentriques offrent aux ED un appareil de stratégies qu'ils peuvent utiliser pour façonner les processus de diffusion. Mais en même temps, la gouvernance polycentrique offre cette structure d'opportunité à un grand nombre d'ED en devenir, ce qui conduit à une lutte

d'influence accrue. Nous inspirant de la littérature instructive sur la définition des problèmes et la construction des agendas politiques, nous nous attendons à ce que les ED conçoivent et utilisent des stratégies qui diffusent un certain discours autour de l'innovation politique qui correspond à leurs représentations de la politique. Un tel discours est diffusé par des stratégies consistant à définir les contours de la politique de manière à accroître l'adhésion politique, à stimuler l'apprentissage et l'émulation parmi les adoptants futurs (et attendus) de la politique, et à créer les conditions d'une expérimentation réussie de la politique. Ainsi, nous soutenons que les évaluateurs qui réussissent s'engagent dans des stratégies de cadrage discursif et à façonner l'expérimentation, l'apprentissage et l'émulation (proposition conceptuelle 2). Le moment et la séquence de ces stratégies peuvent varier, mais pour qu'un ED réussisse et pour assurer la diffusion d'une innovation politique, les quatre types de stratégies doivent être mobilisés étant donné la concurrence accrue entre les ED dans les systèmes polycentriques. Le tableau 2 présente des illustrations de ces stratégies qui peuvent être élaborées dans ce contexte particulier. Ces catégories analytiques sont conçues pour s'appliquer à n'importe quel contexte. Cependant, comme nous l'avons indiqué précédemment, les ED peuvent développer des stratégies de façon plus délibérée lorsqu'ils évoluent dans des contextes polycentriques.

**Tableau 2 | Exemples de stratégies conçues par les ED pour façonner les mécanismes de diffusion dans le contexte de la coopération internationale au développement**

Stratégies de cadrage discursif	Stratégies pour faciliter l'expérimentation	Stratégies de conduite de l'apprentissage	Stratégies pour induire l'émulation politique
Relier les principes fondamentaux de l'innovation politique aux orientations et cadres nationaux existants	Établir des règles de collaboration entre les acteurs dans le cadre de l'expérimentation d'une innovation politique	Partager les résultats des évaluations des programmes pilotes testant l'innovation politique	Créer un forum d'échange en ligne pour les "expérimentateurs de programmes pilotes" dans les pays bénéficiaires
Présenter l'innovation politique comme étant inspirée de l'expérience des pays pairs bénéficiaires	Faire entrer un assistant technique international auprès d'un gouvernement d'un pays pour l'aider à mettre en œuvre un programme pilote proposé par un bailleur de fonds	Élaboration et diffusion d'un guide standardisé basé sur les enseignements tirés de l'expérimentation de l'innovation politique	Organiser des voyages d'études et des ateliers pour constituer une communauté d'expérimentateurs de ces programmes

Dans les sections suivantes, nous illustrons ces catégories analytiques en utilisant le cas du financement basé sur la performance en santé en Afrique subsaharienne, qui représente un exemple typique de diffusion des politiques dans une gouvernance polycentrique.

#### 4. LE FINANCEMENT BASÉ SUR LA PERFORMANCE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Les réformes du financement des soins de santé ont traditionnellement été dominées par les économistes et puisent donc leur ancrage dans les cadres et théories économiques. Façonnés par ces théories, plusieurs experts et organisations internationales opérant à l'échelle globale et nationale se sont efforcés d'influencer l'élaboration des politiques de financement des soins de santé dans les pays

d'Afrique subsaharienne (Gautier et Ridde, 2017 ; Lee et Goodman, 2002). Ils ont notamment tenté de réformer les trois principales fonctions d'un système de financement des soins de santé : la collecte de recettes pour financer et fournir les services de santé, la mise en commun des recettes pour la santé et le partage des risques, et l'achat des services de santé (Kutzin, 2001). Par exemple, dans les années 1980, la réforme controversée de recouvrement des coûts a porté sur les fonctions de collecte et de mise en commun du système de financement des soins de santé (Lee et Goodman, 2002).

Le financement basé sur la performance (FBP) traite de la fonction d'achat (Soucat, Dale, Mathauer et Kutzin, 2017). Le FBP s'appuie sur la tradition de la théorie économique. Il mobilise spécifiquement la théorie du principal-agent selon laquelle un principal (p. ex. le ministère de la Santé) élabore un contrat officiel qui motivera un agent (p. ex. un prestataire de soins de santé) à se comporter d'une manière qui sert l'intérêt du principal (Eldridge et Palmer, 2009). Cela peut se faire en offrant des récompenses financières à l'agent et en établissant des « procédures de suivi et d'examen de l'exécution du contrat » (Manongi, Mushi, Kessy, Salome et Njau, 2014, p. 2).

Le prédécesseur du FBP était appelé « contrat de performance » (Mills, Bennett et Russell, 2000). Il a d'abord été testé dans le cadre de programmes pilotes mis en œuvre en Afghanistan, au Cambodge et en Haïti dès la fin des années 1990. Au milieu des années 2000, la contractualisation basée sur la performance a été introduite au Rwanda avec un succès apparent (Abbott, Sapsford et Binagwaho, 2017). Plusieurs personnes clés, impliquées dans ces programmes initiaux, ont contribué à stabiliser la définition du modèle dominant de FBP tel qu'il est diffusé aujourd'hui en Afrique subsaharienne (Fritsche *et al.*, 2014).

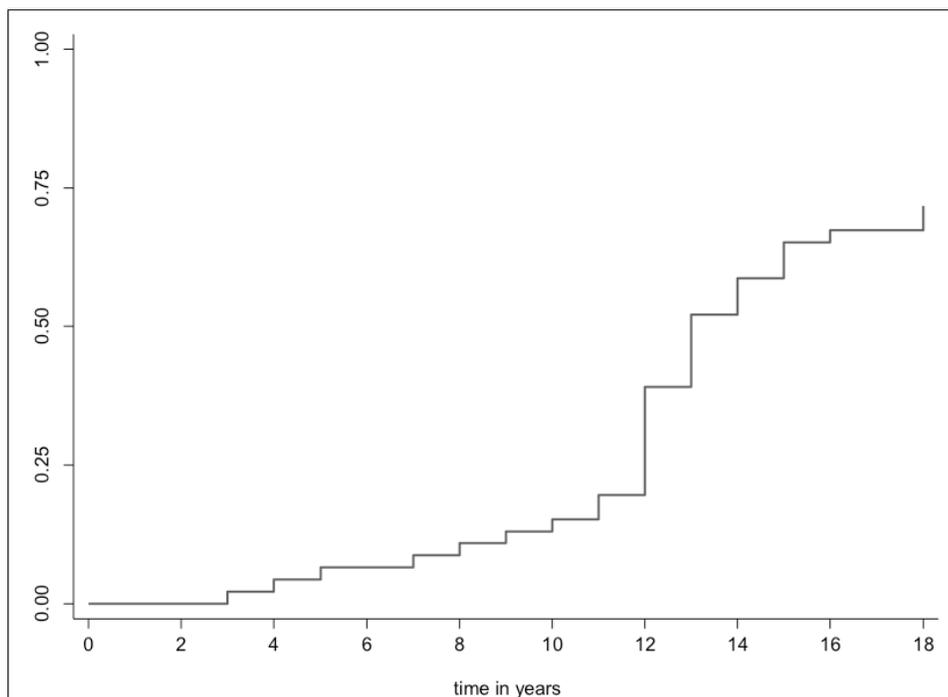
Le modèle du FBP est une innovation politique, selon laquelle les prestataires de soins de santé sont, au moins partiellement, financés sur la base de leur performance. Le FBP suggère donc de passer d'un modèle d'achat basé sur les intrants à une approche axée sur les résultats qui implique une vérification et une contre-vérification systématiques. Lier la performance des prestataires aux paiements et permettre l'autonomie dans la prise de décision est censé stimuler la motivation des professionnels de santé. Ce procédé les invite à fournir des services de santé de meilleure qualité, rendant ainsi la prestation de services plus attrayante pour les patients et augmentant leur utilisation des services de santé (Fritsche *et al.*, 2014).

Malgré des preuves scientifiques mitigées sur ses effets (Das, Gopalan et Chandramohan, 2016 ; Witter, Fretheim, Kessy et Lindahl, 2012), plusieurs organisations internationales (donateurs multilatéraux et bilatéraux, et ONG) ont investi de manière significative dans le FBP, comme la Banque mondiale, USAID, et plus récemment également GAVI et le Fonds mondial (voir Gergen *et al.*, 2017). Des programmes pilotes de FBP en Afrique subsaharienne sont promus, conçus, financés, mis en œuvre et évalués par quelques-unes de ces organisations (Gautier et Ridde, 2017). L'expérimentation du FBP en Afrique subsaharienne a nécessité une large assistance technique (souvent assurée par des personnes clés impliquées dans les premiers projets de FBP mis en œuvre en Afghanistan, au Cambodge et au Rwanda), une formation au FBP dans différents pays, et l'apprentissage de leçons tirées d'autres projets pilotes de FBP. Ce mouvement a stimulé le développement de réseaux de praticiens du FBP. Ces réseaux avaient pour but de canaliser certains savoirs sur le FBP et de développer un sentiment d'appartenance

à une communauté.

Ces investissements financiers, techniques et sociaux dans le cadre du FBP semblent avoir été fructueux. Alors qu'en 2006, il n'y avait que quatre pays sur 46 en Afrique subsaharienne qui avaient mis en œuvre le FBP (8,7 %), en 2017, ce chiffre était passé à 32 pays (71,7 %) (Gergen *et al.*, 2017 ; SINA Health, 2017c ; Banque mondiale, 2015). Par conséquent, en moins de dix ans, le FBP s'est étendu à plus des deux tiers de la région, que ce soit sous forme de programme pilote ou de politique nationale. La figure 2 présente la fonction de survie de Kaplan-Meier pour illustrer l'adoption de cette réforme dans le temps. Commencant lentement, la pente de la courbe d'adoption devient très droite 12 ans après le début de notre observation, ce qui suggère que le plus grand nombre de nouvelles adoptions s'est produit autour de ce point dans le temps. À la fin de la période d'observation, plus des deux tiers des pays avaient adopté le FBP. Cette vitesse de diffusion est probablement l'une des plus élevées de l'histoire des réformes du financement de la santé (Nolan et Turbat, 1995). Nous cherchons à savoir si et comment les entrepreneurs de la diffusion ont réussi à façonner ce modèle de diffusion « explosive ».

**Figure 2 |** Courbe Kaplan-Meier de la diffusion du FBP de 2000 à 2017



**Note |** Élaboration personnelle © tous droits réservés. Les données de ce graphique sont tirées de la littérature empirique pour 46 pays d'Afrique subsaharienne. Voir aussi Gergen *et al.*, (2017) pour plus d'information.

## 5 | EXAMEN DE PLAUSIBILITÉ DU CONCEPT D'ENTREPRENEURS DE LA DIFFUSION

Dans cette section, nous appliquons les composantes de notre cadre conceptuel sur les entrepreneurs de la diffusion à l'adoption du FBP par les pays d'Afrique subsaharienne afin d'en vérifier la plausibilité et de formuler des propositions empiriques.

### 5.1 | Considérations méthodologiques

Les résultats d'une revue documentaire de la littérature grise et de la littérature évaluée par les pairs sur les entrepreneurs du FBP et de la diffusion, publiée en anglais ou en français de janvier 2000 à décembre 2017, sert de base de données pour cet examen de plausibilité. Nous avons inclus à la fois la littérature évaluée par les pairs et la littérature grise parce que nous voulions incorporer des documents provenant des principaux organismes impliqués dans le FBP, ainsi que des billets de blogue de personnes clés impliquées dans la promotion du FBP. Le portugais a été exclu parce que les documents produits sur l'expérience mozambicaine (le Mozambique étant le seul pays africain lusophone à mettre en œuvre le FBP) étaient également disponibles en anglais. Le tableau 3 donne un aperçu du processus d'examen et de sélection.

**Tableau 3 | Stratégie de recherche pour la revue de littérature et critères de sélection**

	Littérature évaluée par les pairs	Littérature grise
Langue : anglais	-Web of Science (Medline, Science Citation Index Expanded, Social Sciences Citation Index, Arts & Humanities Citation Index) : pour la recherche sur le financement basé sur la performance en Afrique subsaharienne, de 2000 à 2017 (inclusivement). - Base de données Scopus : pour la recherche sur les organisations internationales promouvant des réformes pour le développement, de 2000 à 2017 (inclusivement).	-Billets de blogue et rapports extraits de la plateforme en ligne <i>Health financing in Africa</i> <a href="http://www.healthfinancingafrica.org">http://www.healthfinancingafrica.org</a> -Manuels de formation au FBP génériques -Notes de recherche, rapports, billets de blogue de la plateforme <i>Results-Based Financing (RBF) Health</i> de la Banque mondiale : <a href="http://www.rbfhealth.org">http://www.rbfhealth.org</a> -Site du <i>Independent Working Group</i> de la Banque mondiale : <a href="http://ieg.worldbankgroup.org">http://ieg.worldbankgroup.org</a> -Publications de la Banque mondiale (par ex. Rapports sur le développement dans le monde et ouvrages sur le financement de la santé) -Site internet de NORAD : <a href="https://www.norad.no/en/front/">https://www.norad.no/en/front/</a> -Site internet de DfID : <a href="https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-development">https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-development</a> -Site internet de l'USAID : <a href="https://www.usaid.gov">https://www.usaid.gov</a> -Site internet de SINAHealth : <a href="http://www.sina-health.com">http://www.sina-health.com</a> -Site internet de Cordaid : <a href="https://www.cordaid.org/en/">https://www.cordaid.org/en/</a> -Recherche sur : Google Books
Langue : français	Base de données CAIRN	-Contenus en français de billets de blogue sur la plateforme "Harmonization for Health in Africa"
Termes de recherche	-Web of Science: (Subsaharan-Africa OR African country OR [liste des 46 noms de pays]) AND (Performance-based financing OR pay-for-performance OR pay* for performance OR performance-based incentives OR results-based financing) -Scopus: TITLE-ABS-KEY ("international organisation*" OR "international financial institution*" OR "aid agenc*" OR "World Bank") AND TITLE-ABS-KEY (policymaking OR "policy agenda" OR decision-making OR governance) AND (economics OR financing OR incentive*) AND (development OR health OR education) AND (LIMIT-TO (SUBJAREA, "SOCl")) AND (LIMIT-TO (DOCTYPE, "ar"))	Google Books: Africa AND "global health" AND ("health policy" OR "health reform*") AND ("international organisation*" OR "international financial institution*" OR "World Bank") Google.com : recherche de transcription en ligne d'entrevues données par des ED individuels : "[Noms des six ED individuels] AND interview*"

	Littérature évaluée par les pairs (suite)	Littérature grise (suite)
Type de publication	Commentaire, recension des écrits, document de recherche original dont le contenu est lié à la diffusion du FBP dans l'un des 46 pays et/ou aux entrepreneurs de la diffusion	Contenu lié à la diffusion du FBP dans l'un des 46 pays et/ou aux entrepreneurs de la diffusion
Sélection des documents	-Web of Science: 21 articles (sur 141 résultats) sélectionnés (n=21) -Scopus: 23 articles (sur 414 résultats) sélectionnés (n=23) -Cairn: 6 articles (sur 41 résultats) sélectionnés sur le FBP ; 18 articles (sur 106 résultats) sélectionnés sur les organisations internationales promouvant des réformes pour le développement (n=24)	-3 livres ont été trouvés sur Google Books (sur 189 résultats) (n=3) -Manuels de formation au FBP génériques (n=3) -Billets de blogue de <i>Harmonization for Health in Africa</i> (n=7) -Rapports de <i>Harmonization for Health in Africa</i> (n=2) -Billets de blogue de la plateforme en ligne <i>Results-Based Financing (RBF) Health</i> (n=5) -Rapports de la plateforme en ligne <i>Results-Based Financing (RBF) Health</i> (n=3) -Rapports d'organisations internationales finançant le FBP (n=4) -Rapport du <i>Independent Working Group</i> de la Banque mondiale (n=1) -Publications institutionnelles de la Banque mondiale (n=5) -Pages web et rapports provenant de sites institutionnels (n=10) -Transcriptions d'entrevues en ligne (n=3)
Nombre de documents sélectionnés	68	46
Total	114	

Nous avons extrait des données secondaires de 114 documents pour dresser le portrait des systèmes de représentation, des motivations, des ressources, de l'autorité et des stratégies des ED. Nous suggérons tout d'abord qu'une condition nécessaire au succès de la diffusion des politiques est que les entrepreneurs de la diffusion mettent en commun leurs types d'autorité et de ressources (proposition théorique 1). Deuxièmement, en gardant à l'esprit la structure d'opportunité fournie par la gouvernance polycentrique, nous décrivons le développement de certaines stratégies des entrepreneurs de la diffusion pour définir les contours de la politique à leur avantage, et avoir un impact sur l'expérimentation, l'apprentissage et l'émulation (proposition théorique 2).

## 5.2 | Systèmes de représentation et motivations des entrepreneurs de la diffusion du FBP

Il existe trois catégories principales d'entrepreneurs politiques qui cherchent à diffuser le FBP à l'échelle mondiale. Premièrement, il y a les individus, tels que les consultants indépendants et les universitaires basés en Europe ou en Amérique du Nord, et les employés d'organisations internationales. Deuxièmement, plusieurs entrepreneurs de la diffusion sont des organisations publiques comme des organisations internationales (p. ex. la Banque mondiale, l'Agence des États-Unis pour le développement international, USAID) et des organisations non étatiques comme des ONG (p. ex. Cordaid). Troisièmement, il existe des réseaux, tels que la communauté de pratique du FBP et le réseau de praticiens de programmes pilotes généré par les activités de la Banque mondiale. À l'aide de la documentation présentée au tableau 4, nous identifions les systèmes de représentation et les motivations des évaluateurs (c.-à-d. le premier élément de notre cadre).

**Tableau 4 | Aperçu de la littérature utilisée pour faire ressortir les systèmes de représentation des ED et leurs motivations**

Type de documents	Illustration des systèmes de représentation des ED	Illustration des motivations des ED
Articles évalués par les pairs	<i>Broad, 2006</i> <i>Broad, 2007</i> <i>Meessen et al., 2011</i>	<i>Grittner, 2013</i> <i>Loevinsohn et Harding, 2005</i> <i>Meessen et al., 2011</i> <i>Paul et Renmans, 2017</i> <i>Soeters et Griffiths, 2003</i> <i>Turcotte-Tremblay et al., 2016</i>
Rapport de l' <i>Independent Working Group</i>	<i>Schneider, 2014</i>	
Ouvrages	<i>Barnes et al., 2015</i>	<i>Lee et al., 2002</i>
Manuels de formation génériques	<i>Fritsche et al., 2014</i>	<i>Fritsche et al., 2014</i>
Transcriptions d'entrevues disponibles sur des sites internet	<i>Boulenger, 2009</i> <i>GPOBA, 2016</i> <i>Soeters, 2010</i>	
Publications de la Banque mondiale	<i>Friedman et Scheffler, 2016</i>	<i>Jamison et al., 2006 (chapitre de Schieber et al., 2006)</i> <i>The World Bank, 2003</i>
Billets de blogue et rapports de la plateforme " <i>Harmonization for Health in Africa</i> "		<i>Communities of Practice et World Health Organization, 2016</i> <i>Mathauer, 2016</i>
Billets de blogue et rapports de la plateforme " <i>Results-Based Financing Health</i> "	<i>Morgan, 2010</i>	<i>Vledder, 2013</i>

Tout d'abord, grâce à cette revue de littérature, nous sommes en mesure de documenter les systèmes de représentation de deux grands types d'ED : les organisations internationales (en particulier la Banque mondiale), dont les systèmes sont façonnés par une culture institutionnelle, et les individus (consultants, universitaires et employés d'organisations internationales), dont les systèmes s'appuient sur leurs parcours professionnel et éducatif.

La Banque mondiale, qui a promu la grande majorité des réformes de financement des soins de santé, a une culture institutionnelle ancrée dans la théorie économique (Broad, 2006). Conformément à cette culture, la Banque mondiale emploie principalement des économistes (Broad, 2007). Une telle culture a conduit la Banque mondiale à développer un ensemble cohérent d'hypothèses basées sur les théories économiques sur ce que sont les problèmes du développement mondial (p. ex. les prestataires de santé manqueraient d'incitations individuelles pour fournir des services de santé de qualité) et comment ils peuvent être résolus (p. ex. en offrant des récompenses financières aux prestataires de santé en fonction de leur performance) (Friedman et Scheffler, 2016). Une réforme comme le FBP, qui s'appuie sur la théorie économique, attire naturellement l'attention de la Banque mondiale parce qu'il correspond à la culture institutionnelle de cette organisation internationale (Schneider, 2014). Ainsi, il n'est pas surprenant que la Banque mondiale soit l'un des principaux promoteurs du FBP dans les pays à faible et moyen revenu (Barnes, Brown et Harman, 2015).

Parallèlement, plusieurs individus à un niveau de gouvernance inférieur ont émergé en tant qu'ED désireux d'accroître leur expérience par la promotion d'une politique qu'ils considéraient comme prometteuse. Dans un important manuel de référence sur le FBP, nous constatons que ces personnes ont en commun une formation en économie et/ou en financement des soins de santé (Fritsche et al., 2014, p. xix). Les ED individuels ont également une vaste expérience de travail dans le secteur privé sans but lucratif dans les pays à faible et moyen revenu (Boulenger, 2009 ; GPOBA, 2016 ; Soeters, 2010). En particulier, ces personnes ont eu à cœur d'adapter les arrangements du secteur privé – comme la contractualisation – aux systèmes de santé publique en Afghanistan et au Cambodge (Loevinsohn et Harding, 2005 ; Soeters et Griffiths, 2003). Ces expériences politiques de *contracting-in* et *contracting-out* ont précédé le FBP (Fritsche et al., 2014). En s'appuyant sur ces expériences, les ED individuels ont notamment développé des hypothèses solides sur l'utilité d'adapter les arrangements du secteur privé au secteur public (Meessen, Soucat et Sekabaraga, 2011). Ces expériences ont façonné leurs représentations des problèmes liés au financement de la santé et les solutions possibles à ces questions (p. ex. Boulenger, 2009 ; Soeters, 2010). Ainsi, les caractéristiques personnelles de ces individus – une formation en économie et une vaste expérience de l'adaptation des modalités de contractualisation aux systèmes publics de santé – ont contribué à façonner un système de représentation ancré dans la théorie économique et la transposition de structures et arrangements propres au secteur privé aux services publics. Le fondement théorique du FBP s'appuie directement sur cette idéologie (Fritsche et al., 2014).

Deuxièmement, dans le cas du FBP, les motivations des ED sont triples. Leur première motivation repose sur une volonté authentique de résoudre les multiples problèmes qui entravent l'utilisation des services de santé par les populations africaines (Turcotte-Tremblay, Spagnolo, De Allegri et Ridde, 2016). Les bailleurs de fonds et les organisations internationales qui ont promu les réformes antérieures du financement des soins de santé (par exemple, l'assurance maladie) se sont efforcés de résoudre des problèmes tels que la qualité sous-optimale des soins de santé et la faible motivation des agents de santé, en modifiant les fonctions de collecte et de mise en commun des ressources (Lee et Goodman, 2002 ; Schieber, Baeza, Kress et Maier, 2006). Bien qu'elle soit considérée comme une caractéristique essentielle du fonctionnement des systèmes de financement des soins de santé, en particulier pour assurer une meilleure qualité à moindre coût, la fonction d'achat a été largement négligée (Mathauer, 2016). Pour ces raisons, plusieurs organisations internationales et individus ont exprimé leur intérêt à concevoir des réformes qui mettraient l'accent sur la modification de la fonction d'achat (Communities of Practice HHA et World Health Organization, 2016). Par conséquent, pour de nombreux ED, le FBP représentait un virage opportun et prometteur : Morgan affirme que « [l]a force de l'engagement [des ED] repose sur des carrières passées à chercher des solutions à des problèmes de santé et aux inégalités apparemment insolubles dans les pays pauvres, et sur les nombreuses déceptions que les approches traditionnelles ont suscitées au cours de cette période » (Morgan, 2010).

La deuxième motivation des ED reflète des intérêts particuliers à obtenir des résultats rapides (Vledder, 2013) en réponse à l'échec relatif des politiques de financement des soins de santé passées. Les politiques visant à modifier les fonctions de mise en commun et de collecte qui ont été mises en œuvre dans les années 1990-2000 impliquaient des processus longs et complexes (Lee et Goodman, 2002 ; Schieber et al., 2006). Dans les années 2000, plusieurs bailleurs de fonds et organisations internationales avaient développé une certaine lassitude due au manque de résultats (p. ex. Banque mondiale, 2003).

Pour de nombreux bailleurs de fonds et organisations internationales, ce sentiment s'est traduit par la nécessité d'obtenir des résultats plus rapidement. Selon ses promoteurs au niveau global, le FBP a précisément produit des résultats rapides : « les données probantes disponibles suggèrent que le paiement basé sur la performance a créé des opportunités pour améliorer rapidement la prestation des services de santé » (Grittner, 2013). Pour les entrepreneurs de la diffusion, le FBP s'alignait donc bien avec le souhait des bailleurs de fonds et des organisations internationales de produire des résultats rapides, représentant ainsi une politique alternative bienvenue qui démontrerait rapidement son efficacité (Fritsche *et al.*, 2014).

Le troisième motif des ED pour promouvoir le FBP est lié aux intérêts spécifiques des bailleurs de fonds. En général, les ED (en particulier ceux qui ne représentent pas les bailleurs de fonds) recherchent un soutien financier pour promouvoir leur idée de politique et l'ensemble des activités qui l'accompagne (voir ci-dessous au point 5.3) : s'aligner sur les intérêts des bailleurs de fonds est particulièrement stratégique pour eux. Les bailleurs de fonds sont principalement intéressés par la réalisation de leurs agendas axés sur les résultats, ce qui implique de privilégier les interventions dont les activités peuvent être facilement suivies et évaluées (Paul et Renmans, 2017, p. 2). À cet égard, ils perçoivent le FBP comme une réforme souhaitable – par rapport à d'autres réformes de financement des soins de santé – parce qu'elle implique l'élaboration de rapports d'activités systématiques, transparents et retraçables (Fritsche *et al.*, 2014). En effet, pour les bailleurs de fonds, contrairement à d'autres réformes telles que les mutuelles de santé ou l'exemption des frais d'utilisation, l'une des valeurs fondamentales du FBP est qu'il conduit à une meilleure reddition de comptes (Meessen, Soucat, *et al.*, 2011).

### 5.3 | Mise en commun des ressources des ED pour favoriser la diffusion du FBP

Étant donné la nature polycentrique de la gouvernance mondiale de la santé (Shiffman, 2017) et la concurrence accrue entre les acteurs politiques, les entrepreneurs de la diffusion doivent posséder certains atouts pour influencer l'élaboration des politiques. En particulier, ils gagneront à développer une autorité légitime qui peut être reconnue par d'autres acteurs politiques naviguant dans leur contexte polycentrique. Ces atouts constituent des bases solides sur lesquelles bâtir des stratégies pour favoriser la diffusion de leur politique privilégiée – dans le cas présent, le FBP. Il est donc essentiel que les ED accumulent les ressources et autorités pertinentes : celles-ci assureront leur influence. À l'aide de la littérature présentée au tableau 5, nous identifions les ressources et les pouvoirs des ED et nous explorons la pertinence de la proposition théorique 1, c'est-à-dire qu'une condition nécessaire à la diffusion d'une politique donnée est que les ED mettent en commun leurs ressources et leurs types de pouvoirs.

**Tableau 5 | Aperçu de la littérature utilisée pour illustrer les ressources et formes d'autorité des ED**

Types de documents	Utilisés pour illustrer les ressources des ED	Utilisés pour illustrer les formes d'autorité des ED
Articles évalués par les pairs	<i>Gergen et al., 2017</i>	<i>Hout, 2012</i> <i>De Francesco, 2014</i> <i>Yanguas et Hulme, 2015</i>
Rapport de l' <i>Independent Working Group</i>	<i>Schneider, 2014</i>	

Types de documents (suite)	Utilisés pour illustrer les ressources des ED (suite)	Utilisés pour illustrer les formes d'autorité des ED (suite)
Rapports d'organisations internationales finançant le FBP		Norwegian Agency for Development Cooperation, 2012
Manuels de formation génériques	Fritsche et al., 2014 SINA Health, 2017	Fritsche et al., 2014
Transcription d'entrevues disponibles sur des sites Internet	Soeters, 2010	
Publication et billets de blogue de la Banque mondiale	Wagstaff, 2012 Kwakwa, 2017	
Billets de blogue de la plateforme "Harmonization for Health in Africa"	Meessen, 2015	Fritche, 2013 Meessen, 2015
Billets de blogue de la plateforme "Results-Based Financing Health"	Morgan, 2010 RBF Health, 2016	

Tout d'abord, les ED peuvent puiser dans diverses ressources. Les grandes organisations internationales, telles que l'USAID et la Banque mondiale, qui participent à la diffusion du FBP, bénéficient d'atouts favorables dans les arènes de la gouvernance mondiale. La Banque mondiale et l'USAID, qui sont toutes deux de grands bailleurs de fonds, disposent d'importantes ressources matérielles (Gergen et al., 2017). La Banque mondiale possède des ressources politiques solides basées sur sa structure intergouvernementale (Kwakwa, 2017). En outre, sur la base de sa culture institutionnelle ancrée dans l'économie, la Banque mondiale a développé de solides ressources cognitives en économie. Ainsi, la Banque mondiale, qui se conçoit comme une « banque de savoir » (Wagstaff, 2012), peut être davantage décrite comme une « banque de savoir économique » étant donné son expérience établie dans ce domaine. Par exemple, Schneider rapporte que près de la moitié des opérations de la Banque mondiale dans le domaine de la santé aident les pays à améliorer les trois fonctions de financement des soins de santé, et que la fonction d'achat a récemment pris une place importante (Schneider, 2014, p. 1). En d'autres termes, le FBP peut être conçu comme une application naturelle du cœur de métier de cette institution financière internationale. La formation en économie (de la santé) et l'expérience professionnelle de mise en œuvre des prédécesseurs du FBP, ont façonné le savoir des ED en matière de financement de la santé dans les pays à faible et moyen revenu (Fritsche et al., 2014, p. xix ; Schneider, 2014). Outre ce savoir, grâce à leur vaste expérience en tant que conseillers ou consultants en politiques dans les pays à faible et à moyen revenu, ces personnes ont développé de solides ressources sociales et politiques (*ibid.*). Certains d'entre eux disposaient également de ressources temporelles. Par exemple, au milieu des années 2000, un consultant indépendant fortement impliqué dans la promotion du FBP y a consacré de grandes quantités de ressources temporelles (Soeters, 2010). Les ressources des réseaux promouvant le FBP (savoir et ressources politiques et sociales assez élevés) reposent principalement sur celles de leurs réseaux respectifs, qui se trouvent être des ED. Par exemple, avant de se joindre à la Communauté de pratique (CdP) du FBP, de nombreux praticiens impliqués dans la mise en œuvre des politiques du FBP sur le continent africain (c.-à-d. le public cible de ces réseaux) avaient (régulièrement) rencontré des ED individuels à la tête de ce réseau (Meessen, 2015a ; Morgan, 2010). Les interactions sociales entre les ED sont également cruciales : les praticiens qui suivent un cours de FBP organisé par une société de formation dirigée par un ED individuel ont été invités par ce dernier à rejoindre la CdP (SINA Health, 2017b). Inversement, les membres du forum en ligne de la CdP font la promotion de ces cours (p. ex. van Heteren, 2017). Cette alimentation mutuelle permet de renforcer l'attractivité du réseau.

Les ressources matérielles spécifiquement destinées à la diffusion du FBP ont été dans leur majorité obtenues par la création d'un fonds fiduciaire multidonateurs à la fin 2007. À l'impulsion de plusieurs hauts-fonctionnaires norvégiens et employés de la Banque mondiale (dont quelques ED individuels), le *Health Results Innovations Trust Fund* (HRITF) a été créé. Administré par la Banque mondiale, le HRITF a recueilli des fonds auprès des agences de développement norvégiennes et britanniques (RBF Health, 2016). À la fin 2016, ce fonds multidonateurs avait engagé 385,6 millions de dollars américains, auxquels s'ajoutaient 2,0 milliards de dollars US de financement provenant de l'aide au développement international de la Banque mondiale (*ibid.*). La disponibilité de ces ressources matérielles, qui ont été mises à la disposition des ED, a permis d'opérationnaliser le programme politique de ceux-ci. Les ED ont été financièrement habilités à construire une communauté au niveau global, à créer et à diffuser des connaissances et à expérimenter le FBP dans de nombreuses localités (Agence norvégienne de coopération au développement, 2012).

Deuxièmement, les ED du FBP disposent de multiples types d'autorités qui les aident à exercer une influence importante pour la diffusion des politiques. Dans la gouvernance mondiale de la santé, la réputation des ED organisationnels est établie de longue date. Tout d'abord, leur autorité d'expert découle de la reconnaissance de leur statut de leader international (p. ex. les organisations internationales qui adoptent les nouvelles approches de la Banque mondiale en matière de gouvernance du développement (Hout, 2012)). Ces organisations « établissent leur autorité à travers leurs rôles de conseillers, experts ou pourvoyeurs de solutions » (De Francesco, 2016, p. 355). De plus, leur autorité morale se fonde sur leur engagement normatif à long terme dans les pays à faible et moyen revenu (Yanguas et Hulme, 2015). Simultanément, les décennies d'expérience professionnelle de collaboration des ED individuels avec les plus hauts niveaux de décideurs dans les pays à faible et à moyen revenu renforcent leur autorité d'expert au sein des multiples forums de la gouvernance mondiale de la santé (Fritsche, 2013 ; Fritsche et al., 2014, p. xix). L'autorité d'expert est également une caractéristique essentielle de la Communauté de pratique du FBP (Meessen, 2015a).

De nombreux experts se connaissent grâce aux expériences passées du FBP en Asie et en Afrique de l'Est (Morgan, 2010). En outre, des liens de collaboration ont été établis à partir de 2010 avec la Banque mondiale et la CdP (*ibid.*). À partir de ce moment, les ED ont adopté la même cause, c'est-à-dire « mettre le FBP au cœur des systèmes de santé et... déclencher une révolution » (Meessen, 2015a). Les relations durables et les interactions répétées entre les ED les ont naturellement amenés à unir leurs ressources et leurs autorités afin de réaliser ce projet commun. Ainsi, vers 2010, les ED ont combiné d'importantes ressources matérielles avec des ressources sociales, cognitives, politiques et temporelles, ainsi qu'avec leurs autorités morales et d'experts. Parallèlement, à partir de 2010, la courbe de diffusion du FBP s'accélère, comme le montre la Figure 2. Ainsi, la combinaison des ressources et des pouvoirs des ED pourrait bien représenter une condition nécessaire pour favoriser la diffusion.

#### 5.4 | Stratégies développées par les entrepreneurs de la diffusion du FBP

Après avoir assuré la mobilisation des fonds et des ressources humaines essentielles, l'étape suivante pour les ED consiste à prendre des mesures concrètes. En utilisant la littérature, comme le montre le tableau 6, nous évaluons la pertinence de la proposition théorique 2, c'est-à-dire que les évaluateurs conçoivent délibérément un appareil de stratégies pour définir le FBP de manière à accroître l'adhésion

mondiale, régionale et nationale, ce qui stimule l'émulation et l'apprentissage de la politique et crée les conditions d'expériences réussies du FBP.

**Tableau 6 | Aperçu de la littérature utilisée pour illustrer les stratégies des ED**

Types de documents	Utilisés pour illustrer les stratégies des ED
Articles scientifiques évalués par les pairs	<i>Barnes et al., 2014</i> <i>Bertone et al., 2013</i> <i>Chimhutu et al., 2015</i> <i>Gautier et Ridde, 2017</i> <i>Kiendrébéogo et al., 2017</i> <i>Low-Beer et al., 2007</i> <i>Mayaka Manitu et al., 2015</i> <i>Meessen et al., 2011</i> <i>Sieleunou et al., 2017</i> <i>Tosun, 2017</i>
Rapport de l' <i>Independent Working Group</i>	<i>Schneider, 2014</i>
Ressources repérées sur les sites Internet institutionnels d'organisations contribuant à la formation au FBP ou à son implantation	<i>Humuza et al., 2016</i> <i>Van de Looij, 2009</i> <i>SINA Health, 2013</i> <i>SINA Health, 2017a</i>
Manuels de formation génériques	<i>Fritsche et al., 2014</i> <i>SINA Health, 2017b</i>
Ouvrages	<i>Barnes et al., 2015</i>
Publications et billets de blogue de la Banque mondiale	<i>The World Bank, 2014</i> <i>The World Bank, 2015</i>
Billets de blogue et rapports extraits de la plateforme " <i>Harmonization for Health in Africa</i> "	<i>Meessen, 2015a</i> <i>Meessen, 2015b</i> <i>Ntakarutimana, 2014</i>
Billets de blogue extraits de la plateforme " <i>Results-Based Financing Health</i> "	<i>Morgan, 2010</i>

Premièrement, les ED utilisent des stratégies rhétoriques afin de définir le FBP de manière à ce qu'il apparaisse comme souhaitable du point de vue coûts et avantages comparatifs. On peut observer deux façons dont le FBP a été défini de façon stratégique dans les discours au niveau global. La première fait référence à l'appropriation locale et présente le concept de FBP comme une idée provenant des pays africains (Barnes, Brown, Harman et Papamichail, 2014, p. 24 ; Mayaka Manitu, 2015), c'est-à-dire qu'il est « localement approprié » et conduit par le continent africain. Une étude révèle que les entrepreneurs de diffusion organisationnels « ont suggéré que les pays africains demandaient clairement une telle intervention au sein des systèmes de santé depuis longtemps » (Barnes et al., 2015, p. 40). Le récit de la réussite du FBP au Rwanda a été un ingrédient déterminant dans la stratégie de cadrage discursif d'un FBP conduit par le continent africain : les ED ont pris soin d'évoquer le Rwanda comme « le principal initiateur du FBP en tant qu'outil de réforme de la santé en Afrique » (*ibid.*). Le deuxième type de discours est celui de la « bonne gouvernance » car la reddition de comptes est inhérente au FBP : les prestataires ne peuvent pas obtenir leurs primes si les tâches assignées n'ont pas été vérifiées et contre-vérifiées. En plus d'accroître la responsabilité envers la société civile des pays africains, le FBP

améliorerait la reddition de comptes auprès des bailleurs de fonds, en permettant l'émergence de meilleurs systèmes de suivi de l'aide financière. Barnes *et al.* (2015) rapportent que le FBP a donc été conçu comme un instrument pour « aider à réduire la corruption » (Barnes *et al.*, 2015, p. 37). Dans une tentative de synthèse des deux discours, les ED véhiculent un ensemble de « meilleures pratiques » qui ont émergé « de manière participative », afin de guider les praticiens africains dans leur mise en œuvre des mécanismes de gouvernance inhérents au FBP (SINA Health, 2017b). Cela correspond à l'approche dite « d'apprentissage par la pratique » (*learning by doing*) du FBP que les ED encouragent fortement (Low-Beer *et al.*, 2007). Le discours sur les meilleures pratiques correspond également à la logique de standardisation des principales expériences réussies de FBP en Afrique. De la même manière, avec le développement des voyages d'études, le FBP a été conçu dans le langage de l'apprentissage Sud-Sud, où les « pays phares » sont devenus les exemples de réussite dont tout autre pays pouvait s'inspirer (Barnes *et al.*, 2015).

Deuxièmement, suivant l'idée d'une politique pilotée par les Africains, les ED se sont efforcés de développer et d'élargir une communauté internationale de FBP, notamment en réunissant les acteurs nationaux impliqués dans l'expérimentation de FBP dans les pays africains. La principale stratégie d'émulation des ED consiste à créer des réseaux qui canalisent des informations sur le FBP (soigneusement sélectionnées), qui reflètent souvent le positionnement des individus et des organisations (voir, par exemple, Barnes *et al.*, 2015) et à développer leur sentiment d'appartenance à une communauté. Ces réseaux ont grandement bénéficié de la structure d'opportunité facilitante du polycentrisme. En effet, le caractère participatif prescrit de la gouvernance polycentrique crée les conditions de l'émergence de réseaux agissant comme des autorités décisionnelles indépendantes à de multiples échelles (Tosun, 2017). Parmi les exemples de ces réseaux, on peut citer la communauté FBP animée par la Banque mondiale et la communauté de pratique du FBP. Le HRITF a déclenché la création d'une communauté FBP de la Banque mondiale, composée de praticiens internationaux et d'évaluateurs de projets financés par le HRITF (Barnes *et al.*, 2015). Pour consolider ce réseau, la Banque mondiale a organisé des rencontres annuelles où les praticiens du FBP des pays bénéficiaires et les chercheurs de la Banque mondiale ont échangé les leçons tirées de la mise en œuvre des projets pilotes de FBP et ont partagé les premiers résultats des évaluations d'impact des projets pilotes.

Un autre réseau FBP qui se fait entendre et qui est axé sur la pratique a vu le jour : la Communauté de pratique (CdP) du FBP. Le public cible de ce réseau est principalement composé d'individus africains (experts, consultants et fonctionnaires) qui ont mis en œuvre le FBP en tant que projet pilote ou politique nationale (Morgan, 2010). De plus, la CdP dispose d'un forum en ligne et de deux blogues où les membres partagent les leçons apprises sur une variété de sujets liés au FBP. Les membres s'efforcent également de défendre le FBP lorsqu'ils sentent qu'il est attaqué (Meessen, 2015a). En outre, comme indiqué ci-dessus, beaucoup de membres de la CdP sont des anciens élèves d'une société de formation qui offre régulièrement le cours sur le FBP précédemment cité dans les pays africains (SINA Health, 2017a). Cet historique contribue à consolider le sentiment d'appartenance des praticiens du FBP à une communauté (SINA Health, 2013), renforçant ainsi l'émulation politique. Il est important de noter que, tant pour le réseau animé par la Banque mondiale que pour la CdP, les pays pionniers du FBP en Afrique subsaharienne (Rwanda et Burundi) ont servi de fortes sources d'émulation, en particulier pour les acteurs nationaux (Kiendrébéogo *et al.*, 2017). Cela a produit deux effets. D'abord, une vague de

voyages d'études au Rwanda et au Burundi a été financée par les ED organisationnels (Banque mondiale, 2014). Deuxièmement, les praticiens du FBP des pays pionniers sont devenus des membres actifs de la CdP, dans le but d'accroître la visibilité et la crédibilité de leur expertise (p. ex. sur les experts rwandais, voir Humuza *et al.*, 2016), et de saisir les opportunités d'emploi annoncées par la CdP (Meessen, Kouanda, *et al.*, 2011 ; Meessen, 2015b). De telles opportunités d'emploi amènent les membres de la CdP à devenir des assistants techniques dans d'autres pays qui expérimentent le FBP, transférant ainsi leurs connaissances pratiques du FBP (p. ex. Ntakarutimana, 2014). Les voyages d'études et la construction d'une expertise africaine en matière de FBP favorisent donc l'émulation politique.

Troisièmement, sur la base de leur cadrage discursif du FBP comme un ensemble de meilleures pratiques, les ED développent des stratégies pour induire certaines formes d'apprentissage (technique) parmi les décideurs politiques nationaux à travers la production et la diffusion de la documentation sur le FBP. Parmi les exemples marquants de fabrique délibérée de l'apprentissage politique, on peut citer la stratégie d'apprentissage officielle du HRITF (Banque mondiale, 2016) et la vision de la CdP qui repose sur la valorisation, la production et la diffusion de types de connaissances fondées sur la pratique de l'expérimentation de FBP dans les pays africains (Bertone *et al.*, 2013 ; Meessen, Kouanda, *et al.*, 2011). Les ED collectifs (réseaux et organisations) ont ainsi façonné une certaine forme d'apprentissage, qui tend à adopter « une approche technique du « comment faire » du FBP, offrant aux praticiens une orientation claire sur la manière dont le FBP peut être mis en œuvre et adapté aux différents contextes nationaux » (Barnes *et al.*, 2015, p. 20). Les ED ont fait la promotion des connaissances techniques sur le FBP, qui ont été diffusées à travers l'Afrique par le biais de formations intensives (Kiendrébéogo *et al.*, 2017). Les ED organisationnels ont soutenu la formation des acteurs nationaux africains tant financièrement que techniquement (Banque mondiale, 2015 ; van de Looij, 2009). À partir des expériences pionnières du Burundi et du Rwanda, plusieurs manuels de formation ont été élaborés. Il s'agit notamment de la boîte à outils FBP susmentionnée (Fritsche *et al.*, 2014) et du manuel de cours élaboré par l'entreprise spécialisée dans la formation au FBP (SINA Health, 2017b). Cette approche technique de l'apprentissage politique ne permet toutefois pas de remettre en question la pertinence du modèle FBP lui-même. En fait, certains s'inquiètent que cette formation puisse promouvoir une approche uniforme du FBP (Barnes *et al.*, 2015). De plus, comme nous l'avons mentionné précédemment, chaque projet pilote exécuté par l'entremise du HRITF nécessitait la mise en œuvre d'une évaluation d'impact (Schneider, 2014). Cela a généré une collection d'études randomisées complexes et coûteuses (p. ex. au moins deux millions de dollars américains pour l'évaluation d'impact au Burkina Faso) pour mesurer l'impact du FBP. L'objectivité des preuves générées par ces évaluations suscite des inquiétudes, étant donné que la même organisation a été impliquée dans le plaidoyer, l'assistance technique, le financement et l'évaluation (Gautier et Ridde, 2017). On peut donc se demander dans quelle mesure ces stratégies ont effectivement favorisé l'apprentissage politique au sens original du terme – c'est-à-dire l'utilisation de l'information ou de l'expérience d'autres unités pour l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes. En effet, dans plusieurs pays (p. ex. le Bénin, le Cameroun), « des décisions ont été prises pour passer à l'échelle, sans tenir compte des résultats faibles, non concluants ou incomplets des projets pilotes » (Schneider 2014, 55). Ces stratégies peuvent donc simplement représenter des tentatives supplémentaires pour induire une émulation politique, par laquelle les pays adoptent un modèle « clé en main » inspiré de l'expérience des pays pionniers en matière de FBP.

Quatrièmement, les stratégies visant à stimuler l'adoption nationale au niveau national consistent principalement à offrir un « package d'expérimentation » du FBP comprenant du financement du secteur de la santé, de l'assistance technique et de la formation aux acteurs des gouvernements qui se montrent intéressés à tester le FBP (Schneider, 2014). Ce « package » est également offert aux pays qui ne montrent pas d'intérêt : il y a eu des cas où la coopération est devenue coercition (Chimhutu, Tjomsland, Songstad, Mrisho et Moland, 2015, p. 5). Les employés d'organisations internationales pré-conçoivent les projets pilotes et fixent les règles de collaboration entre un large éventail d'acteurs, notamment les autorités sanitaires, les ONG, les assistants techniques et le(s) bailleur(s) de fonds. Les ED s'engagent également dans des stratégies informelles, telles que le lobbying auprès des principaux responsables des pays en vue d'en faire des champions politiques, comme au Cameroun où les employés de la Banque mondiale ont recherché activement des leaders nationaux qui défendaient le FBP (Sieleunou et al., 2017).

Ces développements tendent à confirmer qu'en dépit de la concurrence accrue entre les ED dans les systèmes polycentriques, les ED ont réussi à favoriser la diffusion du FBP par leur cadrage discursif (stratégique) du FBP et leur fabrique de l'émulation et de l'expérimentation politiques (proposition théorique 2). Étant donné l'approche technique du FBP adoptée par les ED dans leur production et leurs connaissances, et les biais potentiels entourant les preuves qu'ils ont produites, les stratégies des ED pour assurer l'apprentissage politique ont en réalité uniquement renforcé l'émulation politique.

Le tableau 7 résume les conclusions de notre application du cadre au FBP, que nous examinons dans la prochaine section (le tableau se trouve à la page suivante).

**Tableau 7 |** Tableau synthèse des caractéristiques essentielles et stratégies des entrepreneurs de la diffusion du financement basé sur la performance

Entrepreneurs de la diffusion	Systèmes de représentations	Motivations	Ressources	Autorités	Stratégies de cadrage discursif	Stratégies pour faciliter l'expérimentation	Stratégies de conduite de l'apprentissage	Stratégies pour induire l'émulation politique
ED individuels, basés en Europe et Amérique du Nord	Ancrage en économie et en sciences médicales	Reconnaissance et visibilité accrues, retour sur investissement	Cognitives, sociales, temporelles, politiques	D'expert, scientifique	Association du FBP aux discours globaux dominants et/ou populaires	Offre d'assistance technique aux acteurs nationaux	Développer des standards et un guide de bonnes pratiques basé sur les expériences de FBP	Contribuer à la création d'une communauté épistémique FBP
Banque mondiale et fonds HRITF	Ancrage en économie, théorie néolibérale et nouvelle gestion publique	Visibilité accrue, retour sur investissement	Matérielles, politiques, cognitives	Financière, d'expert, morale	Association du FBP aux discours globaux dominants et/ou populaires	Financement de programmes pilotes, utilisant parfois une forme de persuasion coercitive	Évaluation des effets des programmes pilotes, financement / organisation de formations	Organiser des ateliers d'échange pour les expérimentateurs de projets pilotes
Communauté de Pratique du FBP	Valorisation de l'expertise du praticien	Avancement de carrière, visibilité accrue	Sociales, temporelles, cognitives	En quête d'autorité d'expert	Présentation du FBP comme s'inspirant de l'expérience des pays pairs	Mettre à disposition un pool d'experts disponibles pour aider à l'expérimentation	Dissémination de multiples formes de savoir (forum en ligne, ateliers face-à-face, etc.)	Création d'un forum d'échange en ligne pour les praticiens du FBP dans les PFMR
ONG impliquées (p. ex. Cordaid)	Ancrage en économie (de la santé)	Visibilité accrue	Cognitives, politiques, sociales, temporelles	D'expert	Principes fondamentaux du FBP reliés aux orientations nationales existantes	Participation à la mise en œuvre de projets pilotes	Pour certains : production et dissémination de multiples formes de savoir par la formation	Contribuer à la création d'une communauté épistémique FBP
Entreprise spécialisée dans la formation au FBP	Valorisation de l'expertise du praticien, langage du secteur privé	Retour sur investissements, visibilité accrue	Temporelles, matérielles, sociales	D'expert	Présentation du FBP comme s'inspirant de l'expérience des pays pairs	Offre d'assistance technique aux décideurs	Dissémination de multiples formes de savoir par la formation	Contribuer à la création d'une communauté épistémique FBP
Autres bailleurs de fonds (p. ex. Agence norvégienne de développement)	(aucune information)	Retour sur investissements	Matérielles, politiques, cognitives	Financière, d'expert, morale	Association du FBP aux discours globaux dominants et/ou populaires	Financement de programmes pilotes, utilisant parfois une forme de persuasion coercitive	Dissémination de multiples formes de savoir par la formation	Contribuer à la création d'une communauté épistémique FBP

**Note |** Les informations de ce tableau ont été mises à jour depuis la publication de l'article dans *World Development*.

### 5.5 | Réflexions tirées de l'analyse et perspectives

À partir de réflexions théoriques, nous avons réfléchi sur la cohérence logique des propositions théoriques 1 et 2 en utilisant des données secondaires provenant de diverses littératures. Notre analyse a révélé qu'un ED domine largement les résultats : la Banque mondiale. Cela peut s'expliquer par le fait que les autres ED organisationnels sont moins visibles dans la littérature disponible.

Les résultats de notre analyse préliminaire soutiennent qu'une condition essentielle à la réussite de la diffusion d'une politique donnée est que les ED rassemblent leurs ressources et leurs types d'autorité (proposition théorique 1). De cette analyse, nous pouvons tirer une première proposition à étudier empiriquement, qui postule que la mise en commun des ressources et des types d'autorité augmente la probabilité de diffusion d'une innovation politique.

Notre analyse préliminaire a indiqué que, dans le cas présent, les ED ont résolument conçu des stratégies pour façonner la diffusion politique (proposition théorique 2), notamment en définissant à l'aide de « *policy frames* » puissants le FBP de manière à accroître sa popularité aux niveaux global, régional et national, ce qui a contribué à stimuler l'émulation politique et certaines formes d'apprentissage, et a créé les conditions d'expérimentations réussies en matière de FBP. Par conséquent, nous pouvons tirer une deuxième proposition empirique, qui postule ce qui suit : l'utilisation stratégique des « *policy frames* » augmente la probabilité de diffusion d'une innovation en matière de politiques.

Dans l'ensemble, la diffusion des politiques dans le cas du FBP a été grandement facilitée par le polycentrisme. La nature polycentrique de la gouvernance a augmenté les possibilités de diffusion du FBP par les ED, ouvrant un boulevard de possibilités d'influence – pour les réseaux et experts individuels, en particulier – d'une manière qui aurait été inconcevable auparavant. Par conséquent, une troisième proposition empirique suggère que les systèmes de gouvernance de plus en plus polycentriques favorisent la diffusion des innovations politiques.

Pour aller de l'avant avec ces trois propositions empiriques, des données qualitatives seront recueillies à partir d'entrevues avec des informateurs clés et de l'observation de réunions et d'ateliers liés au FBP. En premier lieu, on étudiera l'influence des ED sur la diffusion du FBP à l'échelle mondiale (Gautier et al., 2019a). Deuxièmement, deux études de cas seront entreprises respectivement sur la CdP et au Mali pour explorer la contribution des ED à la diffusion du FBP aux niveaux continental et national (Gautier et al., 2019b ; Gautier et al., 2020). Des entrevues seront menées avec des informateurs clés considérés comme experts du FBP (y compris des ED individuels), des fonctionnaires de gouvernements africains, des universitaires qui étudient le FBP, des employés d'organisations impliquées dans le FBP (y compris des ED organisationnels) et des membres de réseaux de FBP. Des interactions répétées avec les personnes interrogées aideront à renforcer leur confiance envers l'intervieweuse et devraient permettre d'obtenir des données utiles pour analyser les systèmes de représentations et les motivations des acteurs.

Le cas du FBP a également permis de mettre la lumière sur des modèles inexplorés, ce qui ouvre la porte à des nouvelles recherches. Tout d'abord, en considérant l'appareil de stratégies utilisées pour

stimuler l'émulation du FBP en Afrique, ainsi que l'influence des réseaux d'experts africains du FBP, il est possible d'en déduire un effet « boule de neige ». En d'autres termes, il est probable que ces entreprises, principalement dirigées par des ED basés en Europe ou aux États-Unis, aient contribué à la création d'ED africains du FBP opérant dans différents pays du continent africain. De futures études empiriques sont nécessaires pour tester cette hypothèse d'un effet ED « boule de neige ». Nous constatons également que la formation ou le contexte institutionnel des entrepreneurs de la diffusion, ainsi que leurs capacités, ont joué un rôle important dans le résultat du processus de diffusion. Sans les ressources des ED, il n'aurait pas été possible de mobiliser les acteurs autour d'un réseau actif (comme la CdP), ni de réunir les ressources financières nécessaires autour du HRITF coordonné par la Banque mondiale. Il n'aurait pas non plus été possible d'amener la communauté du FBP à se mobiliser autour d'un réseau actif (comme la CdP), ni de mobiliser les ressources financières nécessaires autour du fonds HRITF coordonné par la Banque mondiale. Il n'aurait pas non plus été possible de consolider la communauté internationale du FBP, c'est-à-dire tous les acteurs qui font la promotion, la mise en œuvre ou l'évaluation de l'approche. À partir de là, on peut formuler une autre hypothèse : lorsque les systèmes de représentation et les compétences des évaluateurs s'alignent sur le contenu de la politique et lorsque ce dernier correspond aux intérêts des bailleurs de fonds, cela augmente la probabilité de diffusion. Nous invitons les futures recherches qualitatives et quantitatives à tester ces deux hypothèses supplémentaires.

## 6 | CONCLUSION

Cet article introduit le concept d'entrepreneurs de la diffusion qui, malgré plusieurs tentatives de « ramener les acteurs », sont restés une sorte de maillon oublié dans l'analyse des politiques publiques, y compris dans le champ de la diffusion des politiques (Capano *et al.*, 2015). Cette étude dévoile les caractéristiques essentielles des entrepreneurs de la diffusion et leurs stratégies dans un contexte polycentrique. Le caractère polycentrique de la gouvernance mondiale a notamment permis d'élargir considérablement la participation des instances décisionnelles de niveau inférieur (p. ex. les réseaux politiques transnationaux). L'accroissement de leurs possibilités d'influence a, à son tour, facilité la diffusion politique. On peut imaginer que ces entrepreneurs de la diffusion n'auraient pas eu autant de succès s'ils avaient évolué au sein d'une gouvernance mondiale traditionnelle, dominée par les grandes organisations internationales.

Par conséquent, notre cadre, qui offre une description convaincante des systèmes de représentation, motivations, ressources, formes d'autorités et stratégies des entrepreneurs de la diffusion, offre des catégories d'analyse précieuses aux chercheurs en politiques publiques dont les données empiriques reflètent le polycentrisme. Ceux qui s'intéressent plus particulièrement à la santé mondiale et à d'autres secteurs du développement international trouveront dans la présente étude certaines des dimensions essentielles à prendre en compte lorsqu'ils analysent la diffusion, dans des pays aux ressources limitées, de politiques promues par de multiples organisations, réseaux et individus.

Pour illustrer le concept d'entrepreneurs de la diffusion, nous nous sommes appuyés sur le cas du FBP en Afrique subsaharienne. Sur la base des résultats d'une revue de la littérature et de la profondeur des informations obtenues grâce à ce cadre prometteur, nous avons pu démontrer que nos catégories

d'analyse apportent un regard critique sur la diffusion du financement basé sur la performance en Afrique subsaharienne. Tout d'abord, la mise en commun des ressources et des types d'autorité des ED a augmenté les chances de diffusion du FBP. Deuxièmement, dans le cas du FBP, nous avons montré que les ED ont délibérément entrepris des stratégies pour façonner la diffusion des politiques : le fait de définir la politique de FBP à l'aide de « *policy frames* » stratégiques a contribué à stimuler l'émulation politique et a facilité les expérimentations du FBP. Les stratégies des ED pour stimuler l'apprentissage politique ont révélé des processus plus complexes. Bien que les ED aient inscrit le FBP dans le langage des meilleures pratiques et de l'apprentissage par la pratique, nous constatons que c'est un certain type d'apprentissage des politiques qui a été induit par les ED. En fin de compte, cette entreprise peut seulement contribuer à renforcer l'émulation parmi les personnes qui étaient déjà convaincues de la valeur du FBP. Des données empiriques qualitatives seront utiles pour approfondir cette question.

En retour, appréhender le concept d'entrepreneurs de la diffusion à travers la lunette du FBP a offert des pistes conceptuelles inexplorées dans le corpus de connaissances sur la diffusion des politiques. En nous basant sur ces pistes inexplorées, nous avons proposé deux autres hypothèses qui pourraient être testées empiriquement dans le cadre de recherches futures (quantitatives ou qualitatives). La première postule un effet ED boule de neige sur plusieurs échelles et la deuxième postule que l'alignement du contenu des politiques sur les systèmes de représentation et les ressources des ED et sur les intérêts des bailleurs de fonds augmente la probabilité de diffusion des politiques.

Enfin, la diffusion du FBP est toujours en cours sur le continent africain, et d'aucuns questionnent la durabilité du modèle de diffusion. Des recherches futures seront nécessaires pour comprendre les trajectoires possibles que le FBP prendra dans l'avenir en Afrique subsaharienne.

## REMERCIEMENTS

Les auteurs aimeraient remercier Isabelle Guérin pour ses conseils tout au long de la rédaction de cet article, Nicole Herweg pour ses suggestions sur la littérature liée au concept de "*diffusion entrepreneurs*", et Nick Turnbull pour ses commentaires utiles sur une version précédente de cet article.

## SOURCE DE FINANCEMENT

LG a reçu une bourse d'études doctorales du Fonds de Recherche du Québec – Société et Culture (FRQSC).

## DÉCLARATION D'INTÉRÊTS

VR a servi de consultant sur la politique d'exemption des frais d'utilisation pour le compte d'organisations non gouvernementales. VR était co-chercheur sur l'évaluation d'impact du FBP au Burkina Faso, mais n'a reçu aucun salaire de l'organisme de financement (la Banque mondiale) pour cette activité. MDA était chercheuse principale sur plusieurs évaluations de processus et d'impact du FBP dans les pays africains, mais les bailleurs de fonds n'ont pris part ni à la préparation ni à la publication du présent manuscrit. Les auteurs n'ont aucun conflit d'intérêt concernant la publication de ce document.

## AFFILIATION DES AUTEURS

### Lara Gautier

École de Santé Publique de l'Université de Montréal (ESPUM) | Université de Montréal  
CESSMA | Institut de recherche pour le développement et Université de Paris

### Jale Tosun

Institute of Political Science and Heidelberg Center for the Environment | Université Heidelberg

### Manuela De Allegri

Heidelberg Institute of Global Health, Faculty of Medicine | Université Heidelberg

### Valéry Ridde

CEPED | Institut de recherche pour le développement et Université de Paris

## RÉFÉRENCES

- Abbott, P., Sapsford, R. et Binagwaho, A. (2017). Learning from Success: How Rwanda Achieved the Millennium Development Goals for Health. *World Development*, 92(Supplement C), 103–116. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.11.013>
- Barnes, A., Brown, G. W. et Harman, S. (2015). *Global Politics of Health Reform in Africa*. Palgrave Macmillan. Repéré à <http://www.palgraveconnect.com/doi/10.1057/9781137500151>
- Barnes, A., Brown, G. W., Harman, S. et Papamichail, A. (2014). African participation and partnership in performance-based financing: A case study in global health policy (EQUINET DISCUSSION PAPER No. 102). Regional Network for Equity in Health in Southern Africa. Repéré à <https://rbfhealth.org/sites/rbf/files/African%20Participation%20and%20Partnership%20in%20Performance-Based%20Financing.pdf>
- Baybeck, B., Berry, W. D. et Siegel, D. A. (2011). A strategic theory of policy diffusion via intergovernmental competition. *The Journal of Politics*, 73(1), 232–247.
- Béland, D. (2005). Ideas and social policy: An institutionalist perspective. *Social Policy & Administration*, 39(1), 1–18.
- Bernstein, S. (2011). Legitimacy in intergovernmental and non-state global governance. *Review of International Political Economy*, 18(1), 17–51. <https://doi.org/10.1080/09692290903173087>
- Bertone, M. P., Meessen, B., Clarysse, G., Hercot, D., Kelley, A., Kafando, Y., ... Witter, S. (2013). Assessing communities of practice in health policy: a conceptual framework as a first step towards empirical research. *Health Research Policy and Systems*, 11, 39. <https://doi.org/10.1186/1478-4505-11-39>
- Bijker, W. E., Bal, R. et Hendriks, R. (2009). *The Paradox of Scientific Authority: The Role of Scientific Advice in Democracies*. MIT Press.

- Boulenger, D. (2009). Not only relational contracts: some considerations about FBP and PNFP. An interview with Bruno Meessen. *Health and Development. Doctors with Africa Cuamm*, 18–19.
- Broad, R. (2006). Research, knowledge, and the art of 'paradigm maintenance': the World Bank's Development Economics Vice-Presidency (DEC). *Review of International Political Economy*, 13(3), 387–419. <https://doi.org/10.1080/09692290600769260>
- Broad, R. (2007). 'Knowledge management': a case study of the World Bank's research department. *Development in Practice*, 17(4–5), 700–708. <https://doi.org/10.1080/09614520701470094>
- Brown, T. M., Cueto, M. et Fee, E. (2006). The World Health Organization and the Transition From "International" to "Global" Public Health. *American Journal of Public Health*, 96(1), 62–72. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2004.050831>
- Burns, S. L., Krott, M., Sayadyan, H. et Giessen, L. (2017). The World Bank improving environmental and natural resource policies: Power, deregulation, and privatization in (post-Soviet) Armenia. *World Development*, 92, 215–224.
- Buttel, F. H. (2000). World society, the nation-state, and environmental protection: Comment on Frank, Hironaka, and Schofer. *American Sociological Review*, 65(1), 117–121.
- Capano, G., Howlett, M. et Ramesh, M. (2015). Bringing governments back in: Governance and governing in comparative policy analysis. Taylor & Francis.
- Cherrier, C. C. (2016). The Expansion of Basic Social Protection in Low-income Countries – An analysis of foreign aid actors' role in the emergence of social transfers in sub-Saharan Africa. Maastricht University, Maastricht.
- Chimhutu, V., Tjomsland, M., Songstad, N. G., Mrisho, M. et Moland, K. M. (2015). Introducing payment for performance in the health sector of Tanzania– the policy process. *Globalization and Health*, 11(1), 38. <https://doi.org/10.1186/s12992-015-0125-9>
- Common, R. K. (1998). Convergence and transfer: a review of the globalisation of new public management. *International Journal of Public Sector Management*, 11(6), 440–450.
- Communities of Practice et World Health Organization. (2016). "Strategic purchasing: an emerging agenda for Africa" WHO/ COP workshop: Summary report (p. 3). Rabat. Repéré à [http://www.healthfinancingafrica.org/uploads/8/0/8/8/8088846/summary\\_report\\_strategic\\_purchasing\\_rabat\\_30\\_september\\_2016.pdf](http://www.healthfinancingafrica.org/uploads/8/0/8/8/8088846/summary_report_strategic_purchasing_rabat_30_september_2016.pdf)
- Damro, C. (2012). Market power Europe. *Journal of European Public Policy*, 19(5), 682–699.
- Das, A., Gopalan, S. S. et Chandramohan, D. (2016). Effect of pay for performance to improve quality of maternal and childcare in low- and middle-income countries: a systematic review. *BMC Public Health*, 16, 321. <https://doi.org/10.1186/s12889-016-2982-4>

- De Francesco, F. (2016). Transfer Agents, Knowledge Authority, and Indices of Regulatory Quality: A Comparative Analysis of the World Bank and the Organisation for Economic Co-operation and Development. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(4), 350–365. <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.882648>
- Dobbin, F., Simmons, B. et Garrett, G. (2007). The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review of Sociology*, 33, 449–472.
- Dolowitz, D. et Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343–357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>
- Dunlop, C. A. (2009). Policy transfer as learning: capturing variation in what decision-makers learn from epistemic communities. *Policy Studies*, 30(3), 289–311.
- Elder, C. D. et Cobb, R. W. (1984). Agenda-building and the politics of aging. *Policy Studies Journal*, 13(1), 115–129.
- Eldridge, C. et Palmer, N. (2009). Performance-based payment: some reflections on the discourse, evidence and unanswered questions. *Health Policy and Planning*, 24(3), 160–166. <https://doi.org/10.1093/heapol/czp002>
- Fergusson, R. et Yeates, N. (2014). International governmental organisations and global youth unemployment: the normative and ideational foundations of policy discourses. *Policy & Politics*, 42(3), 439–458. <https://doi.org/10.1332/030557312X655648>
- Friedman, J. et Scheffler, R. M. (2016). Pay for Performance in Health Systems: Theory, Evidence and Case Studies. Dans *World Scientific Handbook of Global Health Economics and Public Policy*, Volume 3, pp. 295–332. Repéré à [http://dx.doi.org/10.1142/9789813140530\\_0007](http://dx.doi.org/10.1142/9789813140530_0007)
- Fritsche, G. (2013). Fighting input dragons: a Royal decoration for Robert Soeters. Repéré à <http://www.healthfinancingafrica.org/home/fighting-input-dragons-a-royal-decoration-for-robert-soeters>
- Fritsche, G. B., Soeters, R., Meessen, B., Ndizeye, C., Bredenkamp, C. et van Heteren, G. (2014). FBP Toolkit (Vol. 1). Washington DC: World Bank Group.
- Gamson, W. A. et Modigliani, A. (1989). Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Sociology*, 95(1), 1–37.
- Gautier, L. et Ridde, V. (2017). Health financing policies in Sub-Saharan Africa: government ownership or donors' influence? A scoping review of policymaking processes. *Global Health Research and Policy*, 2, 23. <https://doi.org/10.1186/s41256-017-0043-x>
- Gautier, L., De Allegri, M. et Ridde, V. (2019a). How is the discourse of performance-based financing shaped at the global level? A poststructural analysis. *Globalization and health*, 15(1), 6.
- Gautier, L., Coulibaly, A., De Allegri, M. et Ridde, V. (2019b). From Amsterdam to Bamako: a qualitative case study on diffusion entrepreneurs' contribution to performance-based financing propagation in Mali. *Health policy and planning*, 34(9), 656–666.

- Gautier, L., De Allegri, M. et Ridde, V. (2020). Transnational Networks' Contribution to Health Policy Diffusion: A Mixed Method Study of the Performance-Based Financing Community of Practice in Africa. *International Journal of Health Policy and Management*.
- Gergen, J., Josephson, E., Coe, M., Ski, S., Madhavan, S. et Bauhoff, S. (2017). Quality of Care in Performance-Based Financing: How It Is Incorporated in 32 Programs Across 28 Countries. *Global Health: Science and Practice*, 5(1), 90–107. <https://doi.org/10.9745/GHSP-D-16-00239>
- Gieryn, T. F. et Figert, A. E. (1986). Scientists Protect their Cognitive Authority: The Status Degradation Ceremony of Sir Cyril Burt. Dans *The Knowledge Society* (pp. 67–86). Springer, Dordrecht. [https://doi.org/10.1007/978-94-009-4724-5\\_6](https://doi.org/10.1007/978-94-009-4724-5_6)
- Gilardi, F. et Fueglistler, K. (2008). Empirical Modeling of Policy Diffusion in Federal States: The Dyadic Approach. *Swiss Political Science Review*, 14(3), 413–450. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2008.tb00108.x>
- Gilardi, F., Shipan, C. R. et Wueest, B. (2017). The Diffusion of Policy Frames: Evidence from a Structural Topic Model. Repéré à <https://www.fabriziogilardi.org/resources/talks/2017-01-12-Diffusion-Policy-Frames-SVPW.bmr.pdf>
- Gilens, M. et Page, B. I. (2014). Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on Politics*, 12(3), 564–581.
- Goertz, G. (2006). *Social science concepts: A user's guide*. Princeton University Press.
- GPOBA. (2016, 08). Interview with a FBP Expert: Dr György Béla Fritsche. Repéré à <https://collaboration.worldbank.org/docs/DOC-21656>
- Gray, V. (1973). Innovation in the states: A diffusion study. *American Political Science Review*, 67(4), 1174–1185.
- Grindle, M. S. et Thomas, J. W. (1989). Policy makers, policy choices, and policy outcomes: The political economy of reform in developing countries. *Policy Sciences*, 22(3–4), 213–248. <https://doi.org/10.1007/BF00136320>
- Grittner, A. M. (2013). Results-based financing: evidence from performance-based financing in the health sector. Bonn: German Development Institute. Repéré à <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Results-based-financing.pdf>
- Grundmann, R. (2017). The Problem of Expertise in Knowledge Societies. *Minerva*, 55(1), 25–48. <https://doi.org/10.1007/s11024-016-9308-7>
- Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(01), 1–35.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 275–296.
- Harman, S. (2016). The Bill and Melinda Gates Foundation and Legitimacy in Global Health Governance. *Global Governance*, 22, 349–368.

- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. Armand Colin.
- Herweg, N., Zahariadis, N. et Zohlnhöfer, R. (2017). *The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements and Empirical Applications*. Dans Weible & Sabatier, *Theories of the policy process* (4e ed.). Avalon Publishing.
- Hickey, S., Lavers, T., Niño-Zarazúa, M. et Seekings, J. (2018). *The negotiated politics of social protection in sub-Saharan Africa* (WIDER Working Paper No. 2018/34). Helsinki: United Nations University. Repéré à <https://www.wider.unu.edu/publication/negotiated-politics-social-protection-sub-saharan-africa>
- Hoffman, S. J., Cole, C. B. et Pearcey, M. (2015). *Mapping global health architecture to inform the future* (p. 42). London: Chatham House. Repéré à [https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field\\_document/20150120GlobalHealthArchitectureHoffmanColePearceyUpdate.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20150120GlobalHealthArchitectureHoffmanColePearceyUpdate.pdf)
- Hoffmann, M. J. (2011). *Climate governance at the crossroads: experimenting with a global response after Kyoto*. OUP USA.
- Hout, W. (2012). *The anti-politics of development: Donor agencies and the political economy of governance*. *Third World Quarterly*, 33(3), 405–422. <https://doi.org/10.1080/01436597.2012.657474>
- Howlett, M. et Rayner, J. (2008). *Third generation policy diffusion studies and the analysis of policy mixes: two steps forward and one step back?* *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10(4), 385–402.
- Humuza, J., Musabyimana, A., Musenia, C. M., Ngabo, F., Condo, J. et Uwariraye, P. (2016). *National Diffusion of a Policy: The Experience of Rwanda with Exploiting, Extending, and Sustaining the Performance-based Financing for Better Health Outcomes (2005-2015) (Implementation Research: Taking Results Based Financing from scheme to system)*. World Health Organization. Repéré à [http://www.who.int/alliance-hpsr/projects/alliancehpsr\\_rwanda\\_report.pdf](http://www.who.int/alliance-hpsr/projects/alliancehpsr_rwanda_report.pdf)
- Jahn, D. (2006). *Globalization as 'Galton's problem': The missing link in the analysis of diffusion patterns in welfare state development*. *International Organization*, 60(2), 401–431.
- Jones, D. et Baumgartner, F. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Jordan, A. J., Huitema, D., Hildén, M., Van Asselt, H., Rayner, T. J., Schoenefeld, J. J., ... Boasson, E. L. (2015). *Emergence of polycentric climate governance and its future prospects*. *Nature Climate Change*, 5(11), 977.
- Kiendrébéogo, J. A., Berthé, A., Yonli, L., Béchir, M., Shroff, Z. C. et Meessen, B. (2017). *Why Performance-Based Financing in Chad Failed to Emerge on the National Policy Agenda*. *Health Systems & Reform*, 0(ja), 00–00. <https://doi.org/10.1080/23288604.2017.1280115>
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. Longman.
- Koon, A. D., Hawkins, B. et Mayhew, S. H. (2016). *Framing and the health policy process: a scoping review*. *Health Policy and Planning*, czv128. <https://doi.org/10.1093/heapol/czv128>

- Kutzin, J. (2001). A descriptive framework for country-level analysis of health care financing arrangements. *Health Policy*, 56(3), 171–204.
- Kwakwa, V. (2017). Multilateralism for an inclusive world. Repéré à <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2017/11/01/multilateralism-for-an-inclusive-world>
- Lee, K. et Goodman, H. (2002). Global policy networks: the propagation of health care financing reform since the 1980s. Dans *Health policy in a globalising world*, Vol. 2, pp. 97–119. Repéré à <https://books.google.ca/books?hl=fr&lr=&id=2V3omKXhe8IC&oi=fnd&pg=PA97&dq=+Global+policy+networks:+The+propagation+of+health+care+financing+reform+since+the+1980s.+Health+Policy+in+a+Globalising+World&ots=SZ8CuHHt70&sig=jmlqThAo2Nus743jY2cHwkvELPY>
- Lemieux, V. (2003). Le système de santé au Québec: organisations, acteurs et enjeux. Presses Université Laval.
- Loevinsohn, B. et Harding, A. (2005). Buying results? Contracting for health service delivery in developing countries. *The Lancet*, 366(9486), 676–681. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(05\)67140-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(05)67140-1)
- Low-Beer, D., Afkhami, H., Komatsu, R., Banati, P., Sempala, M., Katz, I., ... Schwartländer, B. (2007). Making Performance-Based Funding Work for Health. *PLoS Med*, 4(8), e219. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.0040219>
- Maggetti, M. et Gilardi, F. (2016). Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms. *Journal of Public Policy*, 36(1), 87–107. <https://doi.org/10.1017/S0143814X1400035X>
- Manongi, R., Mushi, D., Kessy, J., Salome, S. et Njau, B. (2014). Does training on performance based financing make a difference in performance and quality of health care delivery? Health care provider's perspective in Rungwe Tanzania. *BMC Health Services Research*, 14, 154. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-14-154>
- Mathauer, I. (2016, August 22). Strategic purchasing: an emerging agenda for UHC in Africa. Repéré à <http://www.healthfinancingafrica.org/home/strategic-purchasing-an-emerging-agenda-for-uhc-in-africa>
- Mayaka Manitu, S. (2015). Le financement basé sur la performance dans un système de santé complexe : cas de la République Démocratique du Congo. Université Catholique de Louvain, UCL, Louvain, Belgium.
- Meessen, B. (2015a). The Performance Based Financing Community of Practice : five years already. Repéré à <http://www.healthfinancingafrica.org/3/post/2015/02/the-performance-based-financing-community-of-practice-five-years-already.html>
- Meessen, B. (2015b). Experts, don't hesitate to report your talents! Repéré à <http://www.healthfinancingafrica.org/home/experts-dont-hesitate-to-report-your-talents>
- Meessen, B., Kouanda, S., Musango, L., Richard, F., Ridde, V. et Soucat, A. (2011). Communities of practice: the missing link for knowledge management on implementation issues in low-income countries? *Tropical Medicine & International Health*, 16(8), 1007–1014. <https://doi.org/10.1111/j.1365-3156.2011.02794.x>
- Meessen, B., Soucat, A. et Sekabaraga, C. (2011). Performance-based financing: just a donor fad or a catalyst towards comprehensive health-care reform? *Bulletin of the World Health Organization*, 89(2), 153–156. <https://doi.org/10.2471/BLT.10.077339>

- Meseguer, C. (2005). Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 67–82. <https://doi.org/10.1177/0002716204272372>
- Meseguer, C. (2006). Rational learning and bounded learning in the diffusion of policy innovations. *Rationality and Society*, 18(1), 35–66.
- Mills, A., Bennett, S. et Russell, S. (2000). *The Challenge of Health Sector Reform: What Must Governments Do?* Palgrave Macmillan UK.
- Morgan, L. (2010). Let's Get Together: Community of Practice for Results– Based Financing (RBF) is Launched. [www.rbfhealth.org](http://www.rbfhealth.org): The World Bank. Repéré à <https://www.rbfhealth.org/sites/rbf/files/Burundi%20COP.pdf>
- Morrison, T. H., Adger, W. N., Brown, K., Lemos, M. C., Huitema, D. et Hughes, T. P. (2017). Mitigation and adaptation in polycentric systems: sources of power in the pursuit of collective goals. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 8(5).
- Nolan, B. et Turbat, V. (1995). *Cost Recovery in Public Health Services in Sub-Saharan Africa*. World Bank Publications.
- Norwegian Agency for Development Cooperation. (2012). Evaluation of the Health Results and Innovation Trust Fund (No. Report 4/2012 Evaluation) (p. 182). Oslo, Norway: NORAD Evaluation Department. Repéré à [https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/hrif\\_lr3.pdf](https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/hrif_lr3.pdf)
- Ntakarutimana, L. (2014). Financement Basé sur la Performance et autonomie des formations sanitaires : synthèse d'un débat en ligne. Repéré à <http://www.healthfinancingafrica.org/home/financement-bas-sur-la-performance-et-autonomie-des-formations-sanitaires-synthse-dun-dbat-en-ligne>
- Obinger, H., Schmitt, C. et Starke, P. (2013). Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research. *Social Policy & Administration*, 47(1), 111–129.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *Transnational Corporations Review*, 2(2), 1–12.
- Paul, E. et Renmans, D. (2017). Performance-based financing in the health sector in low- and middle-income countries: Is there anything whereof it may be said, see, this is new? *The International Journal of Health Planning and Management*. <https://doi.org/10.1002/hpm.2409>
- Rahman, M. S. et Giessen, L. (2017). Formal and Informal Interests of Donors to Allocate Aid: Spending Patterns of USAID, GIZ, and EU Forest Development Policy in Bangladesh. *World Development*, 94, 250–267.
- Rahman, M. S. et Tosun, J. (2018). State bureaucracy and the management of climate change adaptation in Bangladesh. *Review of Policy Research*.
- RBF Health. (2016). Mission. Repéré à <https://www.rbfhealth.org/mission>

- Reich, M. R. (1995). The politics of health sector reform in developing countries: three cases of pharmaceutical policy. *Health Policy*, 32(1–3), 47–77.
- Rocheffort, D. A. et Cobb, R. W. (1994). Problem definition: An emerging perspective. Dans *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda* (Vol. 1).
- Rogers, E. M. (1962). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press of Glencoe.
- Schieber, G., Baeza, C., Kress, D. et Maier, M. (2006). Financing Health Systems in the 21st Century. Dans D. T. Jamison, J. G. Breman, A. R. Measham, G. Alleyne, M. Claeson, D. B. Evans, ... P. Musgrove (Eds.), *Disease Control Priorities in Developing Countries* (2nd ed.). Washington (DC): The World Bank. Repéré à <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK11772/>
- Schmidt, N. M. et Fleig, A. (2018). Global patterns of national climate policies: Analyzing 171 country portfolios on climate policy integration. *Environmental Science & Policy*, 84, 177–185.
- Schneider, P. (2014). World Bank Group support to health financing (No. 93625) (pp. 1–101). The World Bank. Repéré à <http://documents.worldbank.org/curated/en/338971468338370892/World-Bank-Group-support-to-health-financing>
- Shiffman, J. (2014). Knowledge, Moral Claims and the Exercise of Power in Global Health. *International Journal of Health Policy and Management*, 3(6), 297–299. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2014.120>
- Shiffman, J. (2017). Four Challenges That Global Health Networks Face. *International Journal of Health Policy and Management*, 6(4), 183–189. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2017.14>
- Shiffman, J., Schmitz, H. P., Berlan, D., Smith, S. L., Quissell, K., Gneiting, U. et Pelletier, D. (2016). The emergence and effectiveness of global health networks: findings and future research. *Health Policy and Planning*, 31(suppl 1), i110–i123. <https://doi.org/10.1093/heapol/czw012>
- Shipan, C. R. et Volden, C. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840–857. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00346.x>
- Sieleunou, I., Turcotte-Tremblay, A.-M., Fotso, J.-C. T., Tamga, D. M., Yumo, H. A., Kouokam, E. et Ridde, V. (2017). Setting performance-based financing in the health sector agenda: a case study in Cameroon. *Globalization and Health*, 13, 52. <https://doi.org/10.1186/s12992-017-0278-9>
- SINA Health. (2013, May 9). The 28th FBP course in Kigali. Repéré à <http://www.sina-health.com/?p=700>
- SINA Health. (2017a). Announcement FBP course Mombasa May 22 – June 2, 2017. Repéré à <http://www.sina-health.com/wp-content/uploads/Announcement-Mombasa-Course-May-2017-2.pdf>
- SINA Health. (2017b). Performance-based financing in Action : Theory and Instruments. Course Guide with 17 modules (8th ed.). SINA Health. Repéré à <http://www.sina-health.com/wp-content/uploads/FBPCourseBookSINATheoryActionEngVF100817.pdf>
- SINA Health. (2017c, January). FBP per Country | SINA Health. Repéré à [http://www.sina-health.com/?page\\_id=85](http://www.sina-health.com/?page_id=85)

- Soeters, R. (2010, June). A Personal Story – Seeking the Roots of Performance-Based Financing (FBP) [RBF Health Website]. Repéré à <https://www.rbfhealth.org/resource/personal-story-seeking-roots-performance-based-financing-FBP>
- Soeters, R. et Griffiths, F. (2003). Improving government health services through contract management: a case from Cambodia. *Health Policy and Planning*, 18(1), 74–83.
- Soucat, A., Dale, E., Mathauer, I. et Kutzin, J. (2017). Pay-for-Performance Debate: Not Seeing the Forest for the Trees. *Health Systems & Reform*, 3(2), 74–79. <https://doi.org/10.1080/23288604.2017.1302902>
- Stone, D. (2001). Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation Working Paper, (69/01).
- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545–566. <https://doi.org/10.1080/13501760410001694291>
- The World Bank. (2003). World Development Report 2004 : Making services work for poor people – Overview (No. 26886) (pp. 1–36). The World Bank. Repéré à <http://documents.worldbank.org/curated/en/527371468166770790/World-Development-Report-2004-Making-services-work-for-poor-people-Overview>
- The World Bank. (2014). Projects | RBF Health. Repéré à <http://www.rbfhealth.org/projects>
- The World Bank. (2015). Achieving Results for Women’s and Children’s Health, Progress report 2015. Washington DC: World Bank Group. Repéré à [http://www.rbfhealth.org/sites/rbf/files/2015%20Progress%20Report\\_0.pdf](http://www.rbfhealth.org/sites/rbf/files/2015%20Progress%20Report_0.pdf)
- The World Bank. (2016). Learning Agenda for Results-Based Financing in the Health Sector: The Health Results Innovation Trust Fund Learning Strategy (p. 29). Washington (DC): World Bank Group. Repéré à <https://www.rbfhealth.org/resource/learning-agenda-results-based-financing-health-sector-health-results-innovation-trust-fund>
- Tosun, J. (2017). Polycentrism in Global Health Governance Scholarship; Comment on “Four Challenges That Global Health Networks Face.” *International Journal of Health Policy and Management*.
- Tosun, J. et Croissant, A. (2016). Policy Diffusion: A Regime-sensitive Conceptual Framework. *Global Policy*, 7(4), 534–540.
- Turcotte-Tremblay, A.-M., Spagnolo, J., De Allegri, M. et Ridde, V. (2016). Does performance-based financing increase value for money in low- and middle- income countries? A systematic review. *Health Economics Review*, 6(1), 30. <https://doi.org/10.1186/s13561-016-0103-9>
- van de Looij, F. (2009). Performance-Based Financing (FBP) within the Catholic Organisation for Relief and Development Aid (CORDAID): Overview of activities. Cordaid. Repéré à <https://www.rbfhealth.org/sites/rbf/files/FBP%20within%20CORDAID2009.pdf>
- van Heteren, G. (2017). Registration next English International Sina Health FBP course Mombasa, Kenya, May 22- June 2. – Google Groups. Repéré à <https://groups.google.com/forum/#!searchin/performance-based-financing/international%20course%7Csort:date/performance-based-financing/FooZrZHex30/4Qxf3msYBQAJ>

- Vledder, M. (2013). Results-Based Financing: A Proven Model for Better Maternal and Child Health [RBF Health]. Repéré à <http://www.rbfhealth.org/blog/results-based-financing-proven-model-better-maternal-and-child-health-0>
- Wagstaff, A. (2012). Who's writing what in the 'Knowledge Bank'? And is it being used? Repéré à <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/who-s-writing-what-in-the-knowledge-bank-and-is-it-being-used>
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3), 880–899. <https://doi.org/10.1017/S0003055400258644>
- Weyland, K. (2005). Theories of policy diffusion lessons from Latin American pension reform. *World Politics*, 57(02), 262–295.
- Weyland, K. (2009). *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton University Press.
- Witter, S., Fretheim, A., Kessy, F. L. et Lindahl, A. K. (2012). Paying for performance to improve the delivery of health interventions in low- and middle-income countries. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, (2), CD007899. <https://doi.org/10.1002/14651858.CD007899.pub2>
- Yanguas, P. et Hulme, D. (2015). Barriers to Political Analysis in Aid Bureaucracies: From Principle to Practice in DFID and the World Bank. *World Development*, 74(Supplement C), 209–219. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.05.009>

## CITATION SUGGÉRÉE

Gautier, L., Tosun J., De Allegri, M. et Ridde, V. (2020). Comment les entrepreneurs de la diffusion propagent-ils leurs politiques ? Quelques enseignements à partir du financement basé sur la performance en Afrique subsaharienne. *Revue sur le transfert et l'utilisation des connaissances*, 4(1). <https://doi.org/10.18166/tuc.2020.4.1.17>



ISSN | 2369-8896

[www.revue-tuc.ca](http://www.revue-tuc.ca)



Cet article est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons  
Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International

---