



www.ccsc-rdc.net

Note de Politique N° 11, Octobre 2025



Renforcer les compétences des Encadreurs Provinciaux Polyvalents :

*Condition sine qua none d'un appui technique
efficace aux zones de santé en République
démocratique du Congo*

Samuel Bosongo Itigaino, MD, MPH, PhD
Faustin Chenge Mukalenge, MD, MPH, PhD

Les points de vue qui sont exprimés dans cette note n'engagent que ses auteurs

Messages clés

- Pour appuyer efficacement les équipes cadres des zones de santé, les encadreurs provinciaux polyvalents doivent disposer de compétences techniques, relationnelles et de facilitation.
- Ces compétences s'acquièrent par des formations théoriques et pratiques, des réunions régulières bien structurées et des évaluations individuelles périodiques.
- La réussite de ces actions dépend de la disponibilité de ressources financières, de l'efficacité du leadership, d'une culture organisationnelle favorable, d'une réelle autonomie décisionnelle et de l'absence d'ingérences politiques nuisibles au niveau de la division provinciale de la santé.

Public cible

- Ministre de la Santé Publique, Hygiène et Prévoyance Sociale
- Cadres du secrétariat général et de l'inspection générale de la santé
- Cadres des divisions et inspections provinciales de la santé
- Membres des équipes cadres des zones de santé
- Partenaires techniques et financiers du secteur de la santé

Introduction

Le niveau provincial du système de santé joue un rôle clé dans l'amélioration des performances des zones de santé(1). L'organisation mondiale de la santé a recommandé depuis longtemps que les cadres provinciaux de la santé passent d'un rôle de contrôle hiérarchique à celui de conseillers techniques (2). En République démocratique du Congo, la réforme du niveau provincial du système de santé s'est alignée à cette recommandation en recentrant la mission des divisions provinciales de la santé (DPS) sur l'appui technique ([Encadré 1](#)) aux zones de santé (ZS). Il s'agit d'un accompagnement technique fourni par les encadreurs provinciaux polyvalents ([Encadré 1](#)) aux équipes cadres des zones de santé (ECZS) sous forme de **formation**, de **supervision** et de **coaching** afin de renforcer leurs compétences en management et en leadership. L'efficacité de cet appui technique (AT) est dans une large mesure tributaire des compétences des encadreurs provinciaux polyvalents (EPP). Cette note de politique partage les leçons tirées d'une évaluation réaliste ([Encadré 1](#)) de cet AT.

Encadré 1. Définition des concepts

- **L'appui technique** consiste à renforcer les compétences en management et leadership des ECZS ainsi que les compétences cliniques des prestataires des soins par les encadreurs provinciaux (polyvalents et spécifiques) à travers la formation, la supervision formative et/ou le coaching afin d'améliorer les performances des ZS.
- **Les encadreurs provinciaux polyvalents** sont des agents de la DPS qui, en plus de leurs fonctions organiques en tant qu'analystes au sein de différents bureaux, sont désignés pour appuyer les ZS sous la coordination du bureau appui technique. Leur profil comprend en principe une formation en santé publique ou disciplines similaires (économie de la santé, épidémiologie) et une expérience de travail réussie au niveau des ZS.
- **L'évaluation réaliste** est un type d'évaluation basée sur la théorie qui cherche à comprendre qu'est-ce qui fonctionne, pour qui, dans quelles circonstances, comment et pourquoi. L'évaluation réaliste s'efforce à ouvrir la « *boîte noire* » entre l'intervention et les résultats en expliquant les mécanismes par lesquels cette intervention produit les résultats (attendus ou non) dans un contexte spécifique. Par **mécanismes**, nous entendons les réactions des acteurs face aux ressources ou opportunités fournies par une intervention (8).

Méthodologie

Cette note de politique s'appuie sur une évaluation réaliste de l'AT fourni par les EPP aux ECZS (3–7). Les informations sur lesquelles se base cette évaluation ont été recueillies au niveau central, dans deux provinces (Kasaï Central et Tshopo) et dans quatre zones de santé (Bunkonde et Katoka au Kasaï Central, Isangi et Makiso-Kisangani à la Tshopo). Pour recueillir ces informations, plusieurs méthodes ont été combinées : revue des documents officiels de santé en RDC et des rapports produits par les DPS et ECZS, entretiens avec les cadres du niveau national, les EPP et les membres des ECZS, observation de réunions du groupe de travail en charge d'encadrement technique des ZS, ainsi qu'un questionnaire adressé aux ECZS. L'analyse de ces informations a permis de définir les compétences clés nécessaires à un AT efficace, d'identifier les actions pertinentes pour les renforcer, de comprendre les conditions contextuelles qui influencent leur mise en œuvre, et d'identifier les mécanismes par lesquels ces actions favorisent ou non le renforcement des compétences des EPP.

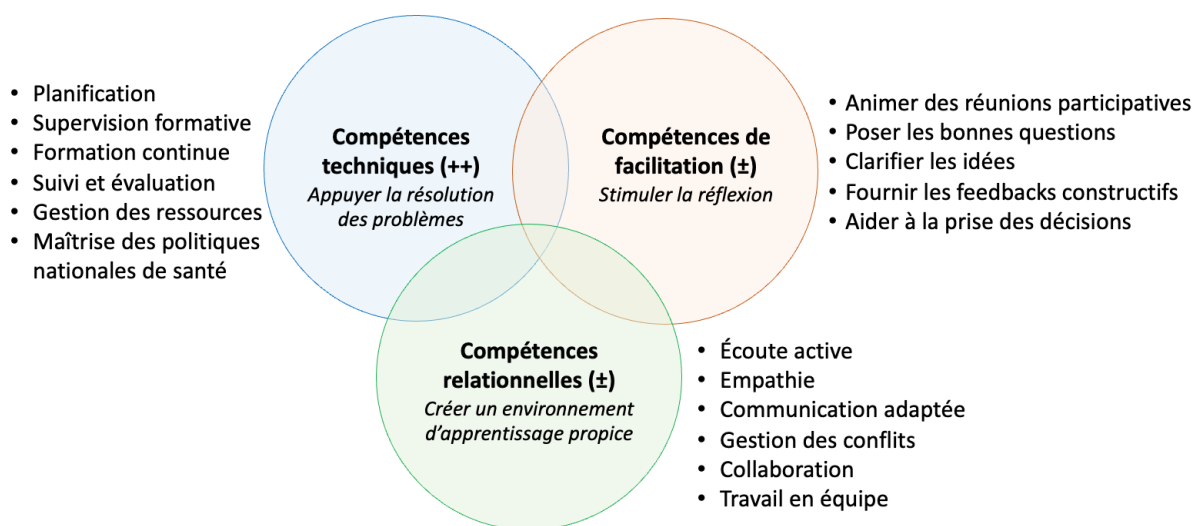
Résultats

Quelles sont les compétences clés d'un EPP nécessaires à un AT efficace des ECZS ?

Pour mieux appuyer les ZS, les EPP doivent disposer de trois types de compétences clés : **techniques, relationnelles et de facilitation**. Les compétences techniques aident à appuyer efficacement la résolution des problèmes ; les compétences de facilitation permettent de stimuler la réflexion au sein des ECZS ; et les compétences relationnelles permettent de créer un environnement propice à l'apprentissage (Figure 1). Pour un AT efficace, les trois compétences doivent fonctionner ensemble. Par exemple, pour aider une ECZS à résoudre un problème (compétence technique), l'EPP doit créer un climat de confiance (compétence relationnelle) et utiliser son expertise technique pour poser de bonnes questions (compétence de facilitation). Cette démarche pousse les membres de l'ECZS à réfléchir et à trouver eux-mêmes la meilleure solution.

Sur terrain, on a noté une prédominance des compétences techniques (++) chez les EPP au détriment des compétences relationnelles et de facilitation (±).

Figure 1. Compétences clés des encadreurs provinciaux polyvalents



Comment renforcer les compétences des EPP ?

Trois actions clés ont été identifiées pour renforcer les compétences des EPP : **les formations, les réunions et les évaluations individuelles**. Les formations sont essentielles pour l'acquisition des connaissances théoriques et aptitudes pratiques. Elles contribuent au développement des compétences techniques (par exemple, la maîtrise d'un nouveau vaccin), relationnelles (outils et techniques de communication) et de facilitation (jeux de rôle et animation de groupe). Les réunions régulières favorisent les échanges, la réflexion collective et l'apprentissage mutuel entre EPP. Elles offrent un cadre de mise en pratique et de renforcement des compétences relationnelles (confiance, travail d'équipe) et de facilitation (animation rotative des réunions avec feedback des pairs). Enfin, les évaluations individuelles permettent d'identifier les points forts et les axes d'amélioration de chaque EPP, tant sur le plan technique, relationnel que de facilitation, afin d'optimiser ses performances.

Sur terrain, ces actions ont été mises en œuvre de façon inadéquate, contribuant ainsi à des compétences mitigées des EPP (Figure 2).

Figure 2. Actions de renforcement des compétences des EPP

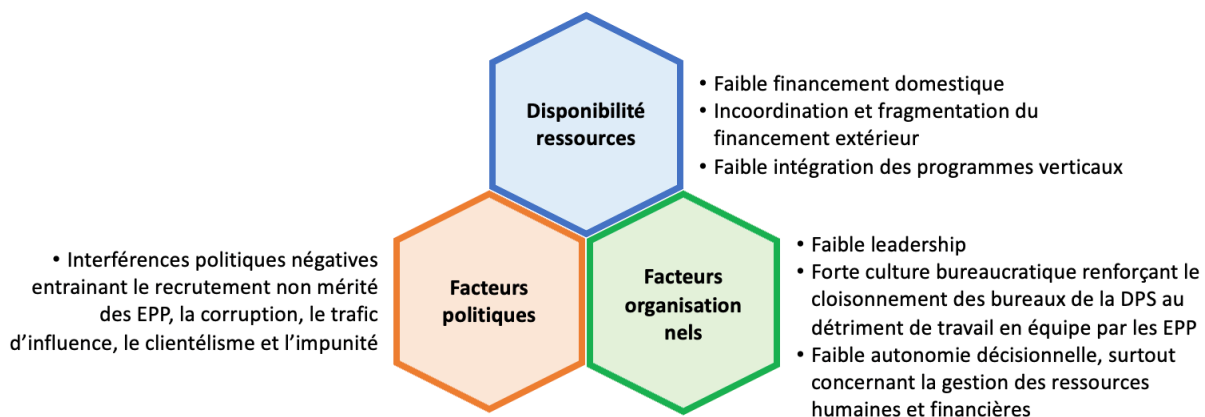
	 Formations	 Réunions	 Évaluations individuelles
 Finalité	Acquisition des connaissances théoriques et des aptitudes pratiques par les EPP	Échange, réflexion collective et apprentissage mutuel entre EPP	Identification des forces et faiblesses des EPP pour les inciter à s'améliorer
 Compétences	Compétences techniques, relationnelles et de facilitation	Compétences relationnelles et de facilitation	Compétences techniques, relationnelles et de facilitation
 Constats sur terrain	- La majorité d'EPP ne sont pas formés sur l'appui technique - Les formations existantes sont plus théoriques que pratique, avec un contenu plus technique que méthodologique	- Les réunions sont souvent irrégulières - Les réunions sont aussi de faible qualité : préparation insuffisante, manque de structuration	Les évaluations individuelles formelles des EPP ne se font pas

Quels sont les facteurs contextuels qui influencent le renforcement des compétences des EPP ?

Les facteurs contextuels qui influencent le renforcement adéquat des compétences des EPP sont de trois ordres : **facteurs liés à la disponibilité des ressources, facteurs organisationnels et facteurs politiques** (Figure 3). Les facteurs liés à la disponibilité des ressources (faible financement domestique et fragmentation de l'aide extérieure) limitent les possibilités de formation des EPP et la fréquence des visites d'AT dans les ZS. Cela entrave le développement de leurs compétences techniques et la mise en pratique de leurs compétences relationnelles et de facilitation. Les facteurs organisationnels (faible

leadership, culture hiérarchique marquée et faible autonomie décisionnelle) entravent la tenue régulière des réunions des EPP, empêchant ainsi l'apprentissage des compétences relationnelles (communication) et de facilitation (animation). Enfin, les facteurs politiques (influences négatives) compliquent la gestion des ressources humaines et limitent la réalisation des évaluations individuelles, avec des effets défavorables sur le renforcement global des compétences des EPP.

Figure 3. Contexte de renforcement des compétences des EPP



Quels sont les mécanismes qui conduisent à l'amélioration des compétences des EPP ?

Nous avons identifié cinq mécanismes qui favorisent l'apprentissage et conduisent au renforcement des compétences des EPP. Il s'agit de la **motivation**, du **sentiment d'efficacité personnelle (self-efficacy)**, de la **sécurité psychologique**, de la **réflexivité** et du **sens de redevabilité**. La motivation stimule l'engagement, l'efficacité personnelle renforce la confiance en ses capacités, la réflexivité permet de questionner et d'adapter ses actions, la sécurité psychologique favorise l'expression libre, et le sens de redevabilité rappelle que chaque action peut être évaluée et avoir des conséquences positives ou négatives. Mais sur terrain, on a noté que tous ces mécanismes étaient soit faibles, soit mitigés (Figure 4).

Figure 4. Mécanismes qui contribuent au renforcement des compétences des EPP



Il faut noter que certains mécanismes interagissent, se renforçant ou s'affaiblissant mutuellement. Par exemple, une motivation accrue stimule les efforts pour développer les compétences, ce qui renforce le sentiment d'efficacité personnelle et entretient à son tour la motivation. De même, la sécurité psychologique favorise le questionnement des pratiques (réflexivité), et cette réflexivité consolide la sécurité psychologique. Le scénario inverse est aussi possible.

Vers une théorie de renforcement des compétences des EPP

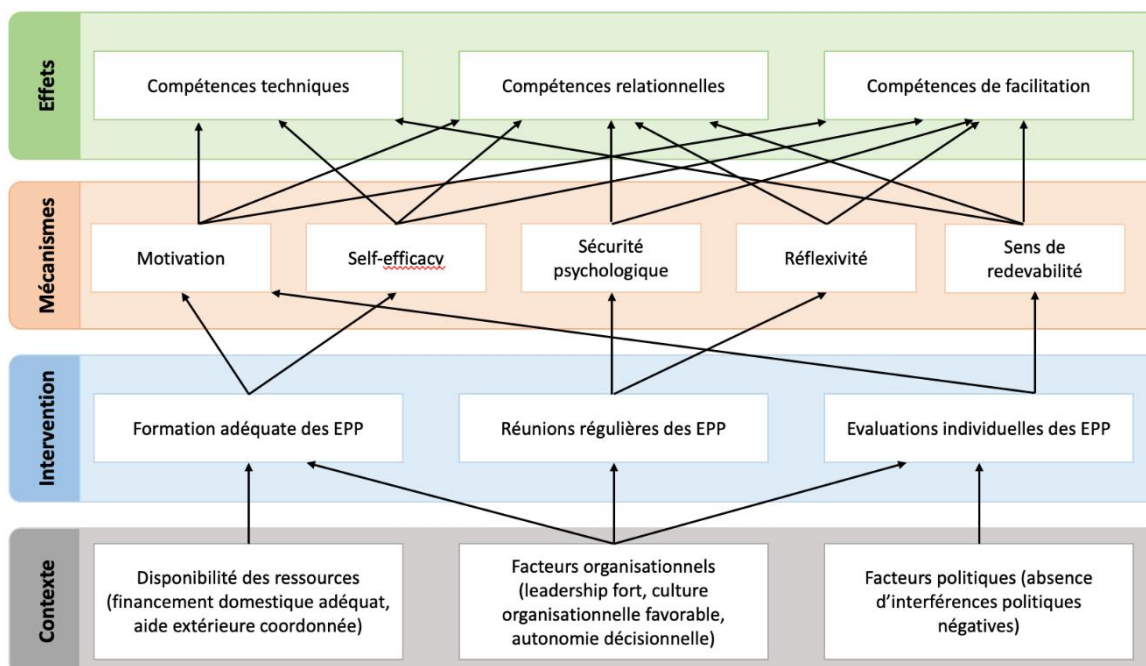
L'ensemble de résultats ci-haut nous a permis d'identifier les voies par lesquelles les interventions clés (formation, réunions et évaluations individuelles) peuvent renforcer les compétences (techniques, relationnelles et de facilitation) des EPP sous certaines conditions contextuelles. Ces voies vers le changement sont résumées ci-dessous (Figure 5) :

« Des ressources suffisantes et une autonomie décisionnelle optimale au niveau de la DPS [**Contexte**] permettent d'offrir aux EPP des formations adéquates [**Intervention**]. Celles-ci améliorent leurs connaissances théoriques et leurs aptitudes pratiques, ce qui renforce leur motivation et leur sentiment d'efficacité personnelle [**Mécanismes**], et par conséquent, leurs compétences [**Effets**].

Un leadership favorable et une culture organisationnelle [**Contexte**] qui encourage l'expression libre sans crainte de sanction favorisent la tenue de réunions régulières [**Intervention**]. Ces réunions deviennent des espaces où les EPP échangent, discutent et apprennent de leurs expériences, développant ainsi leurs compétences [**Effets**] parce qu'ils se sentent en sécurité psychologique et deviennent plus réflexifs [**Mécanismes**].

L'autonomie décisionnelle des responsables de la DPS en matière de recrutement, de gestion de carrière et de performance, sans interférences politiques ou hiérarchiques négatives [**Contexte**], garantit la régularité des évaluations individuelles des EPP [**Intervention**]. Ces évaluations renforcent leur sens de redevabilité et leur motivation [**Mécanismes**], contribuant ainsi à l'amélioration de leurs compétences [**Effets**]. »

Figure 5. Théorie de renforcement des compétences des EPP



Conclusion

Les compétences des EPP sont essentielles pour assurer un AT efficace aux ECZS. Cependant, leur développement reste inadéquat en raison de conditions contextuelles peu favorables, qui ne facilitent pas la mise en œuvre des actions nécessaires à leur renforcement. Il est donc indispensable de créer un environnement favorable au développement durable de ces compétences.

Recommandations

Formation structurée des EPP	• Privilégier l'apprentissage par action (expérience et réflexion). • Combiner les contenus à la fois thématiques (pour développer les compétences techniques) et méthodologiques (pour développer les compétences relationnelles et de facilitation).
Culture organisationnelle favorable	• Équilibrer bureaucratie (règles et procédures) et adhocratie (flexibilité et adaptation) dans un système en constante mutation. • Réduire le cloisonnement des bureaux de la DPS afin de privilégier la fluidité des informations et le travail en équipe.
Leadership efficace	• Renforcer les capacités des responsables des DPS sur le leadership à travers les formations et le coaching par des encadreurs nationaux compétents.
Coordination des financements	• Assurer l'intégration effective des programmes spécialisés. • Redynamiser les instances de coordination (groupes de travail, CPP, contrat unique) afin qu'elles deviennent de véritables espaces de dialogue, de concertation et de prise de décision collective.
Rationalisation des ressources disponibles	• Optimiser l'utilisation des ressources et de l'autonomie décisionnelle déjà disponibles, plutôt que de se plaindre de ce qui manque. Cela renforce la responsabilité et l'initiative.

Références

1. Kahindo JB. Niveau intermédiaire du système sanitaire, un levier pertinent pour renforcer le système de santé de district en République Démocratique du Congo. Université Libre de Bruxelles; 2013.
2. World Health Organization. The challenge of implementation: District Health Systems for Primary Health Care. 1988;
3. Bosongo S, Belrhiti Z, Chenge F, Criel B, Marchal B. Capacity building of district health management teams in the era of provincial health administration reform in the Democratic Republic of Congo: A realist evaluation protocol. *BMJ Open*. 2023 Jul 18;13(7).
4. Bosongo S, Belrhiti Z, Chenge F, Criel B, Coppieters Y, Marchal B. The role of provincial health administration in supporting district health management teams in the Democratic Republic of Congo: eliciting an initial programme theory of a realist evaluation. *Health Res Policy Syst*. 2024 Feb 20;22(1):29.
5. Bosongo S, Belrhiti Z, Chenge F, Criel B, Marchal B, Coppieters Y. How Does the Context Shape the Technical Support from the Provincial Health Administration to District Health Management Teams in the Democratic Republic of Congo? A Realist Evaluation. *Int J Environ Res Public Health*. 2024 Dec 1;21(12).
6. Bosongo S, Belrhiti Z, Ekofo J, Kabanga C, Chenge F, Criel B, et al. How capacity building of district health managers has been designed, delivered and evaluated in sub-Saharan Africa: a scoping review and best fit framework analysis. *BMJ Open*. 2023 Aug 2;13(8):e071344.
7. Bosongo S. Le renforcement des capacités des équipes cadres des districts sanitaires à l'ère de la réforme de l'administration sanitaire provinciale en République Démocratique du Congo: une évaluation réaliste. [Bruxelles]: Université Libre de Bruxelles; 2025.
8. Pawson R, Tilley N. Realistic Evaluation. Sage. London; 1997.



Adresse :

39, Avenue de la Justice Commune de la Gombe.
En face du Secrétariat Général de la Santé
Kinshasa - R.D. CONGO

Courriel:

secretariat@ccsc-rdc.net

Site Web:

<https://www.ccsc-rdc.com>