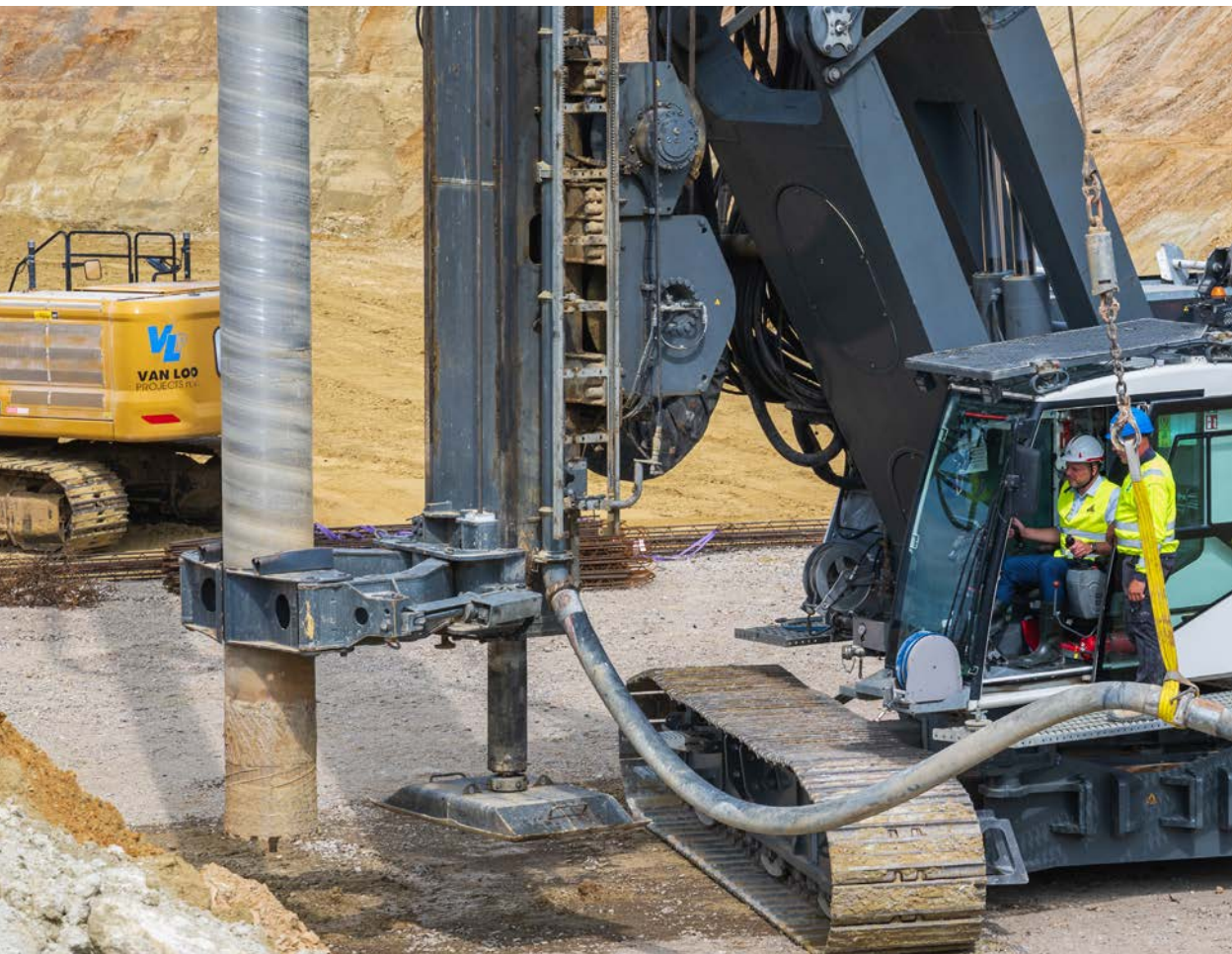


LA RÉFORME DE L'ÉTAT-MAJOR DE LA DÉFENSE

Luc SMEETS



*Physiquement aussi, un nouvel état-major arrive : 3 juin 2025, pose de la première pierre à Evere.
© BE Défense DG StratCom*

Vanaf 2016 heeft België het proces in gang gezet om al zijn capaciteiten te transformeren en de investeringen in capaciteit aanzienlijk op te voeren. In deze context wilde de Chef Defensie (CHOD) zich ervan verzekeren dat de generale staf van Defensie hem in staat zou stellen deze nieuwe doelstellingen te bereiken en zijn opdracht te vervullen. Daarom initieerde hij in 2021 het hervormingsproject voor de Defensiestaf. Dit artikel geeft een overzicht van de verschillende onderdelen van dit project: de achtergrond en het doel, de toegewezen middelen, de looptijd en de vastgestelde fasen, de aanpak en de gekozen ontwikkelingslijnen.

Le colonel d'aviation Luc Smeets, Ir, a participé à plusieurs projets sources de changements importants : ILIAS, programmes d'amélioration du moteur du F-16, intégration des hélicoptères de la Force terrestre dans la FAé, formalisation de la maîtrise de l'audit internes, alignement des formations des techniciens avions sur les exigences de l'aéronautique civile, etc. De septembre 2022 à septembre 2024, il chapeaute le service Governance Support du cabinet du Chef de la Défense. Le projet de réforme de l'état-major de la Défense fut un des projets sous sa responsabilité pendant cette période.

« Pour s'améliorer, il faut changer. Donc, pour être parfait, il faut avoir changé souvent. » – Winston Churchill

En 2021, le chef de la Défense (CHOD) a initié le projet de réforme de l'état-major de la Défense. Ce document donne un aperçu des différents éléments de ce projet : le « pourquoi » et la finalité souhaitée, les ressources allouées, la durée et les étapes mises en place, le « comment » et les axes de développement choisis.

Le « pourquoi » et la finalité souhaitée

Depuis plus d'une décennie, l'environnement sécuritaire international connaît une dégradation rapide. L'augmentation des tensions géopolitiques, la multiplication des crises simultanées et la course technologique ont profondément bouleversé les exigences stratégiques de la Défense.

À partir de 2016, à travers la publication des différentes visions stratégiques du ministère de la Défense, la Belgique s'est engagée dans la transformation de l'ensemble de ses capacités et dans une augmentation massive des investissements capacitaires.

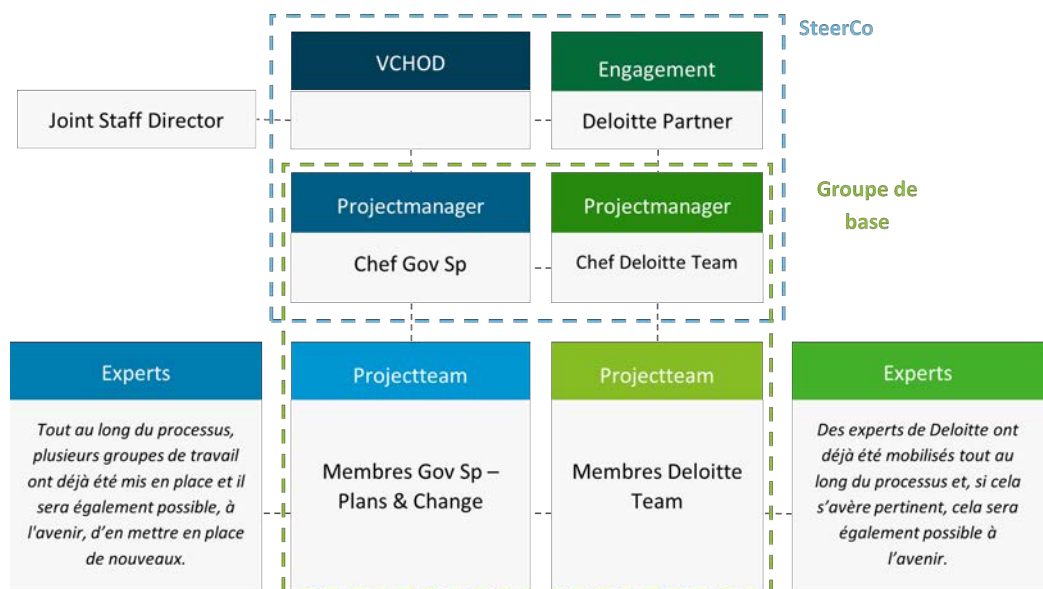
Dans ce contexte, le CHOD voulait s'assurer que l'état-major de la Défense lui permette d'atteindre ces nouveaux objectifs et la réalisation de sa mission.

Pour réussir cette transformation et ce renouveau capacitaire majeur, il fallait s'assurer d'accorder une attention maximale aux missions essentielles de la Défense, d'améliorer les pilotages stratégique et opérationnel de la Défense, de renforcer la coopération au sein de l'état-major, d'améliorer son agilité et la capacité d'adaptation de la Défense dans un environnement de sécurité en rapide évolution, de contribuer à une structure de commandement plus efficace basée sur l'*empowerment* (acquisition du pouvoir décisionnel) et la responsabilisation (*accountability*) des commandants (locaux) et des membres de l'état-major, et enfin, de veiller à ce que le travail reste « gérable », en ce compris la protection des collaborateurs ainsi que la préservation et le développement de leurs talents et compétences.

C'est à ces objectifs ambitieux que doit répondre la réforme de l'état-major de la Défense.

Les ressources allouées

L'allocation de ressources pour ce projet se devait de tenir compte du déficit en matière de personnel structurel, conséquence d'années de diminution progressive des effectifs, rendant difficile l'absorption de nouvelles missions. Il a été choisi de faire appel à un consultant. Ce choix garantissait un regard objectif, une accélération de la mise en œuvre du projet et des méthodologies éprouvées, soulageant ainsi les équipes internes. Il présentait également des inconvénients, tels qu'un coût certain, une possible méconnaissance de la culture de la Défense, une dépendance à une personne externe et des risques de résistance interne. Une double structure de

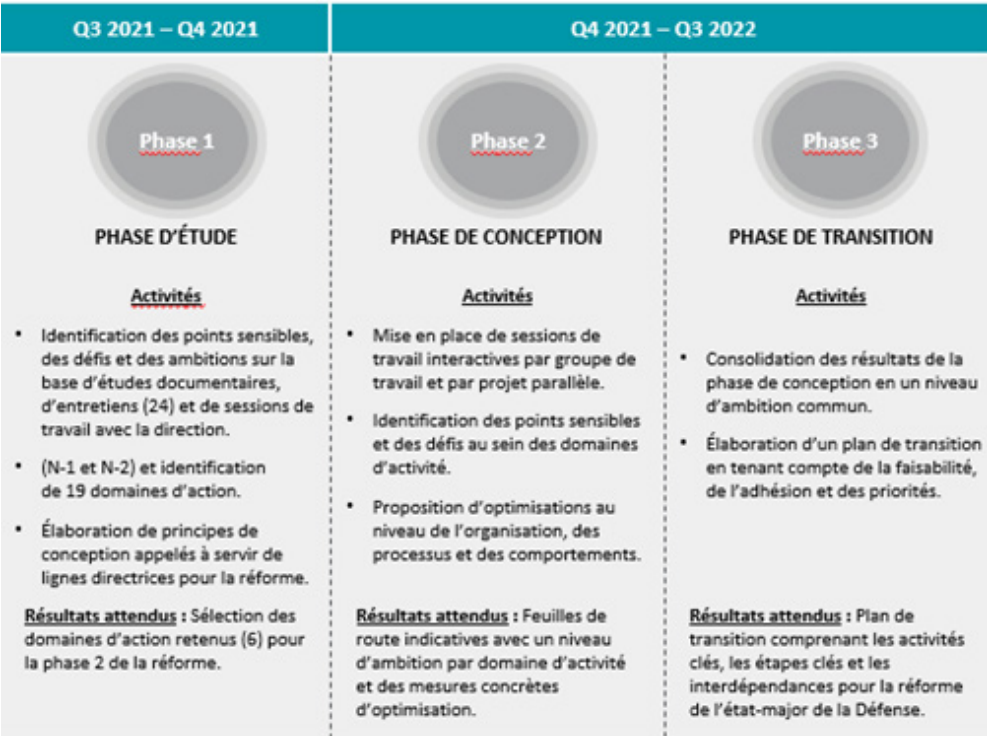


gestion du projet, impliquant tant le personnel de la Défense que le personnel du contractant fut mise en place pour maîtriser ces risques. Un élément à mettre en évidence pour un projet d'une telle ampleur : depuis le début du projet, on retrouve toujours les mêmes personnes à la tête de ce projet côté contractant, ce qui assure une certaine continuité et une certaine stabilité, ainsi qu'un maintien du savoir-faire. En revanche, côté Défense, nous en sommes au troisième vice-chef de la Défense (VCHOD) ainsi qu'au troisième officier « chef de projet ».

La durée et les étapes du projet

L'amplitude, l'importance pour la Défense et la nécessité de donner le temps aux différents services de l'état-major d'intégrer l'ensemble des changements ont amené à définir l'intégration de la nouvelle structure de l'état-major de la Défense, prévue pour fin 2027/début 2028, comme étape finale du projet.

Cinq grandes phases ont structuré l'évolution de ce projet : une première phase d'étude et de prise de connaissance pour le personnel du contractant et de l'état-



major ; une deuxième phase de développement de concepts ; une troisième phase portant sur la production d'un plan de transition ; une quatrième phase préparant la phase d'implémentation et enfin la dernière phase, à savoir la mise en œuvre à proprement parler. Les quatre premières phases ont couvert la période allant de mi-2021 à avril 2023.

Le « comment » et les axes de développement de la réforme de l'état-major

La méthodologie proposée par le contractant reposait sur la mise en place de différents groupes de travail. Ces groupes, animés par des représentants du contractant et rassemblant différents membres des services de l'état-major de la Défense, ont analysé la question et proposé différents scénarios sur plusieurs thématiques.

Q3 2022 – Q1 2023	Q2 2023 - heden
Phase 4 PRÉPARATION DE LA PHASE DE MISE EN ŒUVRE Activités • Réalisation d'analyses d'impact détaillées. • Rédaction des descriptions de fonction pour les nouveaux rôles (JSD, ACOS, CIO) et adaptation des rôles actuels (cf. Reg O1). • Définition détaillée de la trajectoire de croissance des FTE. • Poursuite de la définition du système de gouvernance. • Affinement et déploiement de la stratégie de changement et de communication.	Phase 5 PHASE DE MISE EN ŒUVRE Activités Mise en œuvre du plan de transition, comprenant notamment : • IPS JSD et activation de la gouvernance ; • IPS CIO-Office ; • Renforcement des processus de base ; élaboration de la directive relative au fonctionnement interne de l'état-major de la Défense ; • Gestion des projets, gestion du changement et gestion de la communication ; • Développement d'autres initiatives.
Résultats attendus : Une direction générale et des systèmes de gouvernance perfectionnés ; une directive relative au fonctionnement interne de l'état-major de la Défense et la mise en œuvre des propositions d'amélioration.	

Quatre axes principaux ont été retenus pour atteindre les objectifs du projet. Un premier axe portait sur la structure de l'état-major, son organigramme, les responsabilités des entités et leurs relations mutuelles. Un deuxième axe s'était focalisé sur la gouvernance au sein de l'état-major et les mécanismes de direction à mettre en place pour en assurer le bon fonctionnement. Un troisième axe visait à améliorer les processus clés, principalement liés à la gestion des ressources humaines. Enfin, la culture et les valeurs de l'état-major de la Défense représentaient le quatrième axe.

Concrètement ...

La clarification des activités et la désignation des responsables des pilotages stratégique et opérationnel fut un des premiers résultats de la réforme de l'état-major. Dans beaucoup de pays, le pilotage stratégique est entièrement réalisé

au niveau du cabinet du ministre de la Défense (MoD) et dispose de ses propres ressources. Alors, le Chef de la Défense gère uniquement le pilotage opérationnel.

En Belgique, les entités de l'état-major de la Défense travaillent à la fois sur le pilotage stratégique (orientation et navigation stratégiques) et sur le pilotage opérationnel. Pour éviter tout malentendu, une distinction claire est maintenant faite entre les *current forces* (les capacités existantes), les *funded forces* (les nouvelles capacités dont l'acquisition est validée/budgétisée par le gouvernement) et les *future forces* (les nouvelles capacités qui devraient s'intégrer dans la Défense mais dont l'acquisition et les budgets doivent encore être validés par le gouvernement). Les entités de l'état-major de la Défense nourrissent la réflexion sur les *future forces* et assurent la mise en condition opérationnelle et les déploiements opérationnels des *current forces* et des *funded forces*.



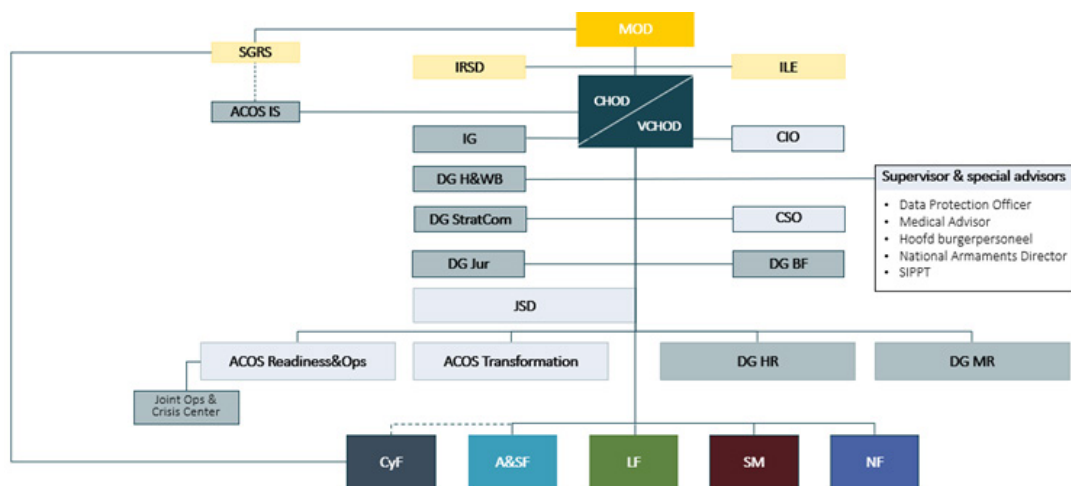
Afin d'accomplir de manière optimale et dynamique les activités principales de la Défense, il est nécessaire de pouvoir compter sur des outils de gouvernance et de gestion solides, ce qui passe par une structure de commandement où l'accent est mis sur la transversalité et la coordination.

Le CHOD reste responsable des processus stratégiques et de gouvernance de notre organisation. Pour les volets stratégiques, il est assisté par le VCHOD ; c'est ce que

l'on appelle l'orientation et la navigation stratégique, ou le *Tier 1*. En d'autres termes, le VCHOD aide à établir le plan stratégique de la Défense, dont la publication relève de la responsabilité du ministre de la Défense. Le VCHOD est assisté dans cette tâche par le directeur de l'état-major interforces (*Joint Staff Director* – JSD), les sous-chefs d'état-major, les directeurs généraux, les commandants des forces, l'inspecteur général et le responsable en chef de l'information (*Chief Information officer* – CIO). Ce plan est ensuite traduit en objectifs à plus court terme (4 ans) que l'on retrouve dans le « Plan d'entreprise de la Défense » : le dernier (« FOCUS 2030 – Plan de reconstruction de la Défense ») a été publié en décembre 2025 par le CHOD. Ce plan couvre donc les *current forces* et les *funded forces*.

Pour ce qui concerne le pilotage opérationnel, le CHOD est assisté par le JSD. Ce poste de directeur de l'état-major interforces a été créé dans le cadre de la réforme de l'état-major. Assisté par le département d'état-major Transformation (ACOS Transformation), également mis en place dans le cadre de cette réforme, il supervise la transformation de la Défense au niveau opérationnel, coordonne les objectifs et les plans de gestion des différents sous-chefs d'état-major, des directeurs généraux, des commandants des forces et de l'inspecteur général sur la base du Plan d'entreprise de la Défense, conformément à et en exécution de la politique de défense arrêtée. En travaillant de la sorte, il augmente l'agilité de l'organisation et s'assure que l'équilibre entre la transformation et les opérations reste réalisable, compte tenu des priorités fixées dans le Plan d'entreprise. Son travail nourrit également la réflexion stratégique, une responsabilité du VCHOD. Son expertise dans l'amélioration et la promotion de la coordination entre les ACOS, les directions générales (DG) et les Forces est également utilisée dans les processus stratégiques, en étroite collaboration avec le VCHOD et le sous-chef d'état-major pour la stratégie (*Chief Strategy Officer* – CSO).

Une nouvelle structure, un nouvel organigramme ainsi qu'un nouvel arrêté royal fixant la structure générale du ministère de la Défense et les attributions de certaines autorités, daté du 30 juin 2025, ont été publiés et mis en œuvre.



L'arrêté royal susmentionné modifie les compétences du VCHOD, qui remplit désormais le rôle de commandant adjoint à part entière du CHOD et assure la direction stratégique de la Défense.

La mise en place d'un CIO figure en bonne place dans l'arrêté royal en raison de la nécessité de renforcer et d'intégrer davantage l'information et la technologie de l'information (I&IT). En coordination avec le CSO et en rendant compte directement au VCHOD, il détermine la politique centrale « Information & Information Technologies (I&IT) » de la Défense.

Un nouveau département, ACOS Transformation, a pour but d'appuyer l'ensemble des projets de transformation de la Défense pour lequel un cadre budgétaire a été approuvé par le gouvernement. Cela couvre tant le développement capacitaire des forces actuelles et à venir que le développement de projets non capacitaires. ACOS Transformation assure une coopération transversale à travers toute l'organisation, en particulier en termes de pilotage de projets de transformation. Il synchronise le plan de développement capacitaire, y compris sa coordination et son suivi. Ainsi, il soutient par exemple les commandants des Forces dans le développement et la mise en œuvre de nouvelles capacités. Notons que la transformation numérique est accompagnée par le CIO, en collaboration avec le JSD et ACOS Transformation.

Certaines modifications déjà validées précédemment ont également été mises en œuvre lors de cette réforme. La numérisation croissante de la société, de notre organisation, de nos processus et de nos systèmes d'armes a conduit à la création de la Force Cyber (CyF). La Force aérienne a été transformée en Force Air & Space (A&SF) afin de permettre l'exécution optimale de ses missions principales.

Enfin, ACOS Ops & Training a changé de nom et est devenu ACOS Readiness & Operations (ACOS R&O) pour mettre l'accent sur son rôle clé dans la gestion globale de la préparation opérationnelle – la *readiness*, la mise en condition opérationnelle – des capacités des forces armées (qui, de facto, ne se limite pas à l'entraînement), ainsi que sur ses opérations et la résilience de ses capacités.

Ces fonctions sont soutenues par :

- un pouvoir décisionnel (*empowerment*) et une responsabilisation (*accountability*), à l'échelon approprié, sur la base de la responsabilité partagée. La ligne directe entre le CHOD et les DG, les ACOS et les Forces est également maintenue pour une gouvernance renforcée ;
- une protection intégrée des ressources et un ancrage des postes existants des conseillers du CHOD : le conseiller médical (*Medical Advisor* – MEDAD), le chef du personnel civil, le Directeur national des armements (*National Armaments Director* – NAD), le Service interne de prévention et de protection au travail (SIPPT) et le délégué à la protection des données (*Data Protection Officer* – DPO) ;
- une gestion intégrée de la qualité et des risques au sein de chaque DG, ACOS et Force.

Une structure actualisée de l'état-major de la Défense doit être accompagnée d'une gouvernance révisée, les grands principes défendus étant le renforcement de la *readiness* et de la *mission centricity*, ainsi que la décentralisation des compétences spécifiques et l'efficacité. Cette nouvelle gouvernance vise à établir un système plus transparent au niveau de sa structure et de ses activités, des rôles et responsabilités, ainsi que des mécanismes de coordination. Un bon système de gouvernance facilite

non seulement l'application de la politique, mais réglemente également le processus de gestion et de responsabilité ; il garantit également la *speed of relevance* et la transparence de la prise de décision.

Cinq organes de gouvernance (*boards/comités de direction*) au sein de l'état-major de la Défense, chacun ayant ses propres pouvoirs décisionnels, ont été mis en place : le *Governance Board* (pilote par le CHOD qui se concentre principalement sur le pilotage stratégique et la gouvernance de la Défense) ; l'*Executive Board* (pilote par le JSD qui fixe, le cas échéant, des priorités dans le cadre des processus de pilotage opérationnel) ; le *Commanders Board* (pilote par ACOS R&O qui se concentre principalement sur la mise en condition et l'amélioration continue des capacités existantes) ; le *Capability Teams Steering Group* (CTSG, pilote par ACOS Transformation, principalement axé sur les processus de Capability Development Planning) ; et enfin l'*Information Board* (pilote par le CHOD et le VCHOD, qui communique des informations pertinentes concernant les décisions ou les points de discussion des *Tier 1-2* à l'ensemble des généraux et, amiraux ainsi qu'à leurs équivalents civils travaillant pour la chaîne d'information nationale). Ces organes assurent l'intégration des processus de pilotage. Leur gouvernance n'est axée ni sur le fonctionnement interne propre aux organes respectifs ni sur les contacts multilatéraux entre les organes ou directement avec le (V)CHOD.

L'objectif n'est pas de retracer dans le présent article l'ensemble des améliorations de processus réalisées, ou en cours, dans la cadre de la réforme de l'état-major de la Défense, mais il reste encore un point important à mentionner concernant l'évolution de la culture et de la mise en œuvre effective des valeurs de la Défense :

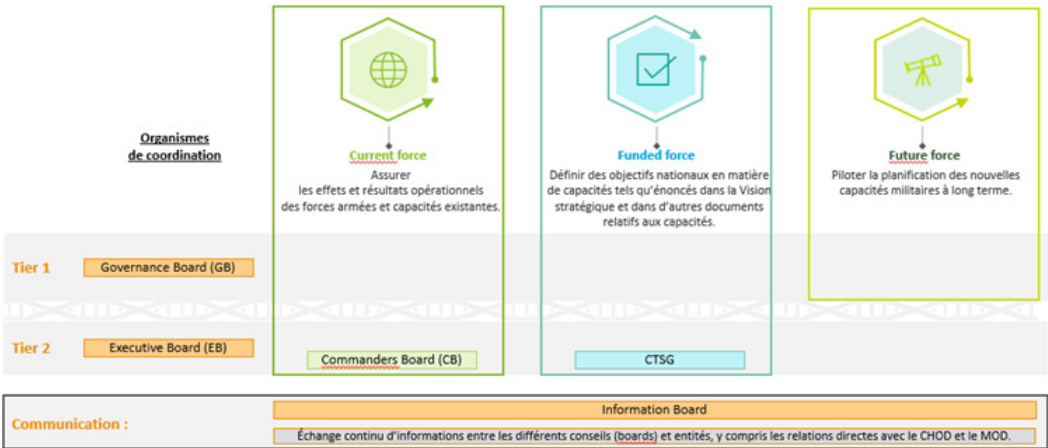
- la « loyauté », bien sûr envers son unité, son arme, sa force, etc. – mais surtout envers la Défense tout entière, créant ainsi un environnement de travail fondé sur la confiance mutuelle et le dévouement à nos objectifs communs, ce qui améliore notre efficacité et notre résilience face aux défis ;
- le « respect » des décisions et des engagements pris, qui favorise la collaboration, l'écoute active et la compréhension mutuelle – des éléments primordiaux pour une gouvernance efficace et inclusive ;

- l'« intégrité », qui nous permet de maintenir des normes élevées en matière de transparence et de responsabilité, essentielles pour une gouvernance efficace et respectée par les citoyens que nous servons.

L'ensemble des initiatives en lien avec cette évolution de la culture et de la mise en œuvre effectives des valeurs de la Défense est repris au sein du projet *New Way of Working* (NWOW – Une nouvelle façon de travailler).

Les premiers enseignements tirés

De décembre 2023 à janvier 2024, les premières évaluations ont été réalisées tant au niveau du *Governance Board* que de l'*Executive Board*. D'autres évaluations sont planifiées sur une base annuelle. Elles ont confirmé que le projet était pertinent et que les réformes engagées étaient nécessaires, mais aussi que la portance du projet était bien présente au sein des services de l'état-major de la Défense. Elles ont aussi souligné l'importance d'une bonne communication sur ce projet afin d'en assurer une bonne compréhension. Grâce à ces premiers retours, certaines adaptations ont été initiées : par exemple, la fréquence des réunions de l'*Executive Board* a été revue à la baisse, afin de mieux répartir la charge de travail.



Le déploiement de la réforme de l'état-major de la Défense avance également en fonction des disponibilités du personnel, ce qui affecte le fonctionnement global de la Défense. Les services du JSD, du CIO et du DPO en particulier n'ont pas encore atteint la taille requise pour assurer un fonctionnement optimal et assumer pleinement leurs responsabilités.

Globalement, une réforme profonde s'imposait pour renforcer la cohérence stratégique, clarifier les responsabilités, fluidifier la prise de décision, mieux accompagner le développement capacitaire et renouveler la culture organisationnelle : un état-major de la Défense à l'épreuve de l'avenir et dont l'intégration dans sa nouvelle infrastructure constitue l'étape finale ; un nouveau concept basé sur des optimisations de structure, de gouvernance, de processus et de culture ; une élaboration détaillée et la définition d'une trajectoire de croissance pour la mise en œuvre et le déploiement d'une nouvelle culture ; une attention particulière accordée à la transparence, à la faisabilité, au soutien, à l'adhésion du personnel et aux priorités.

Pour conclure, j'aimerais reprendre deux citations de l'ancien président des États-Unis Barack Obama :

« Change will not come if we wait for some other person or some other time. »

« Real change takes time. »

Progressivement, notre organisation intègre ce changement important. Pour que la réussite soit au rendez-vous, un engagement de l'ensemble des services de l'état-major de la Défense reste nécessaire dans les années à venir pour finaliser ce changement et assurer son ancrage.

Mots-clés : changement, transformation, readiness, mission centricity



© SWECO