



Doc. 15426

06 janvier 2022

Politiques du sport en temps de crise

Rapport¹

Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias

Rapporteur: M. Carlos Alberto GONÇALVES, Portugal, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La pandémie de covid-19 a bouleversé le monde du sport et il faut aujourd'hui intervenir avec détermination pour préserver le sport et l'activité physique en tant que facteurs de développement humain et de bien-être personnel et collectif, ainsi que de développement social et de croissance économique.

Le rapport invite les États membres à inclure le sport dans les plans de relance et de résilience et à intégrer les mesures de soutien au sport dans les stratégies de développement économique et social durable, afin de soutenir la relance du sport de masse. Il faudrait développer des programmes de soutien financier, avec une attention particulière aux petits clubs de base et aux personnes les plus vulnérables, sans oublier le sport féminin; promouvoir le développement des infrastructures sportives; favoriser l'accès des familles à faible revenu à la pratique des activités sportives; adopter des mesures incitatives de l'offre et valoriser le sport et l'éducation physique dans le cadre des systèmes éducatifs.

Le rapport prône également la collaboration entre les autorités publiques et les organisations sportives pour créer les conditions qui facilitent et normalisent l'accès à l'activité physique et au sport et appelle le mouvement sportif à rechercher, dans le cadre de processus inclusifs, des solutions équilibrées, afin que les manifestations sportives se déroulent en toute sécurité pour les athlètes et le public, et pour renforcer la résilience du système sportif, y compris par le renforcement de la solidarité financière qui doit jouer du sport de haut niveau vers le sport de masse, ainsi qu'entre les différents sports et à travers le monde.

1. Renvoi en commission: [Doc. 15189](#), Renvoi 4552 du 25 janvier 2021.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Carlos Alberto Gonçalves, rapporteur	6
1. Introduction	6
2. Impact de la pandémie de covid-19 sur l'industrie du sport et le secteur du sport professionnel	6
2.1. L'industrie du sport et le sponsoring	6
2.2. Les perturbations du calendrier sportif et leurs conséquences économiques et financières	7
2.3. Autres préoccupations pour le sport professionnel	9
2.4. Les athlètes, les entraîneurs et les arbitres	9
3. Les dangers pour le «sport pour tous» et les préoccupations de santé publique	10
4. Les préoccupations en matière de gouvernance et d'intégrité du sport	11
5. Surmonter la crise: les pistes à suivre	13
5.1. Pistes de réflexion pour les États membres	13
5.2. Pistes de réflexion pour le mouvement sportif international	15
5.3. Des enjeux qui appellent une collaboration renforcée entre les autorités publiques et le Mouvement sportif international	16

A. Projet de résolution²

1. La pandémie de covid-19 a complètement bouleversé le monde du sport, l'un des secteurs les plus durement touchés par les restrictions imposées. L'Assemblée parlementaire souligne la part significative du sport dans les systèmes économiques des États membres du Conseil de l'Europe, mais surtout son rôle clé en tant que fabrique de capital social, sa contribution à l'inclusion sociale et à la lutte contre les inégalités, son impact éducatif et, bien entendu, ses effets bénéfiques pour la santé et la qualité de vie.
2. L'Assemblée salue le nouveau texte de la Charte européenne du sport révisée du Conseil de l'Europe, qui proclame que l'accès au sport pour tous est un droit fondamental et affirme que tout être humain a le droit inaliénable d'accéder au sport dans un environnement sain.
3. Les stratégies de relance et de développement durable, conçues pour reconstruire en mieux ce que la crise a détruit, devraient valoriser le sport et l'activité physique en tant que facteurs de développement humain et de bien-être personnel et collectif, ainsi que de développement social et de croissance économique, en tenant dûment compte de ses interconnexions avec d'autres secteurs, comme la santé, l'éducation, le tourisme, la construction, le transport, les médias, le commerce de détail et d'autres encore. Il faut mettre en exergue l'effet de levier que la promotion du sport peut avoir dans tous ces secteurs, et renforcer la collaboration entre les autorités publiques et les organisations sportives pour créer les conditions qui encouragent de modes de vie actifs et facilitent et normalisent l'accès à l'activité physique et au sport.
4. Le flux des aides financières publiques ne doit pas profiter à la corruption. Il faut relever le niveau de surveillance et établir le respect des normes d'intégrité les plus élevées comme condition de l'octroi d'un soutien financier ou en nature au sport. Il faut développer la coopération entre toutes les parties prenantes, afin de garantir une approche multipartite et multidisciplinaire cohérente, et de lutter efficacement contre la corruption dans les compétitions sportives.
5. Les instances dirigeantes du sport international ont des responsabilités dans la recherche de solutions équilibrées et réfléchies face à des enjeux de santé publique et à des enjeux financiers qu'il n'est pas simple de réconcilier. Cela ne doit pas se faire dans l'opacité et sans l'écoute attentive de toutes les parties prenantes. Les tournois de qualification, les Jeux olympiques et paralympiques, ainsi que les autres compétitions internationales doivent se dérouler en toute sécurité: les athlètes et les autres personnes impliquées ne doivent pas être contraints à mettre en balance leur participation avec leur santé et celle des autres.
6. Pour accompagner le redressement financier du secteur du sport et renforcer la résilience du système du sport, il faut établir des mécanismes de sauvegarde et renforcer la solidarité financière qui doit jouer du sport de haut niveau vers le sport de masse, ainsi qu'entre les différents sports et à travers le monde.
7. Tous les échelons du mouvement sportif devraient tirer des enseignements de la crise, pour évoluer et se moderniser. Les organisations et les clubs sportifs devraient, en particulier, adapter davantage leurs services aux besoins des athlètes et des membres. La numérisation pourrait être un moteur à cet égard. Divers outils en ligne permettent de mettre en place des formes de participation à distance aux activités sportives, et aussi de préserver l'engagement des membres. Ainsi, il convient d'intégrer la transition numérique dans les stratégies de l'offre, sans délaisser les modèles éprouvés d'offre en personne.
8. Parmi les responsabilités conjointes des autorités publiques et des instances sportives, dans le cadre des grands événements sportifs qui reprennent progressivement, il faut prêter une attention particulière aux questions concernant la sécurité, la sûreté et les services aux spectateurs, en se fondant sur l'approche intégrée préconisée par la Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives (STCE n° 218, Convention de Saint-Denis). Tous les États membres devraient la ratifier et tous les acteurs du monde sportif devraient contribuer à sa mise en œuvre.
9. L'Assemblée souligne également l'importance d'impliquer davantage les supporters et les sportifs et sportives, par l'entremise des organisations qui les représentent, dans toutes les étapes du processus décisionnel concernant l'organisation des événements sportifs; leur participation active ne peut qu'accroître la légitimité des mesures restrictives, leur compréhension et leur respect.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 28 septembre 2021.

10. Dès lors, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:

10.1. à suivre les principes et les orientations de la Charte européenne du sport révisée du Conseil de l'Europe dans la conception et la mise en œuvre de leurs cadres juridiques et politiques dans le domaine du sport;

10.2. à inclure le sport dans les mécanismes et les plans de relance et de résilience et à intégrer les mesures de soutien au sport dans les stratégies de développement économique et social durable, y compris les stratégies de spécialisation intelligente et les stratégies de développement régional ou local, en assurant qu'une part équitable des ressources allouées au secteur sportif – y compris aux niveaux régional et local – soutienne la relance du sport de masse; dans ce contexte, il faudrait:

10.2.1. faire de sorte que le sport soit éligible aux fonds et mécanismes nationaux qui sont établis pour l'assistance et l'aide d'urgence;

10.2.2. développer des programmes de soutien financier destinés aux organisations et aux clubs sportifs, avec une attention particulière aux petits clubs locaux, en établissant des procédures d'accès aux financements simples et rapides, des conditions d'éligibilité permettant au plus grand nombre de destinataires potentiels d'en bénéficier, et un service d'assistance et de conseil pour les petites structures; veiller, dans ce contexte, à ce qu'une partie équitable des ressources disponibles profitent au sport féminin;

10.2.3. prévoir un soutien financier ciblé pour les personnes les plus vulnérables (athlètes en difficulté, sportifs amateurs, bénévoles) et, dans une perspective à plus long terme, prendre en considération d'autres formes de soutien au développement professionnel et humain des athlètes – en veillant à ce que les hommes et les femmes puissent en bénéficier sur un pied d'égalité –, y compris par le tutorat, l'éducation et le renforcement des capacités dans des domaines clés (par exemple, la formation aux médias, la gestion financière, le marketing, la gestion des risques et des carrières), et pour favoriser les possibilités de double carrière;

10.2.4. promouvoir le développement des infrastructures sportives et d'un environnement favorable aux activités sportives et à l'exercice physique pouvant faciliter l'accès au sport pour tous;

10.2.5. favoriser l'accès des familles à faible revenu et de leurs enfants à la pratique des activités sportives et adopter des mesures incitatives de l'offre, visant le développement des activités de sport-santé ou d'activités adaptées pour des publics spécifiques (par exemple: sport prescrit sur ordonnance ou chèques sport pouvant être distribués aux personnes ayant un accès plus limité que d'autres aux activités sportives, à utiliser pour payer les cotisations ou les activités sportives); inciter, en parallèle, les instances de chaque sport ainsi que les clubs sportifs à développer des offres adaptées aux divers publics, en visant aussi le développement du sport féminin;

10.2.6. valoriser le sport et l'éducation physique dans le cadre des systèmes éducatifs et encourager le sport et les activités de plein air dans le programme scolaire pendant les mesures de lutte contre la pandémie et au-delà;

10.3. à ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, la Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives (STCE n° 218, Convention de Saint-Denis) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation des compétitions sportives (STCE n° 215, Convention de Macolin);

10.4. à adopter des normes et des sanctions appropriées pour préserver l'intégrité des compétitions sportives contre les manipulations, à développer les mécanismes d'alerte, à mettre en place en collaboration avec les organisations sportives des programmes de sensibilisation et de formation à l'éthique et à l'intégrité du sport; le parrainage du sport par l'industrie des paris doit être correctement réglementé et supervisé, en intégrant des dispositions sur les conflits d'intérêts, le jeu responsable, la recherche et l'échange de renseignements, l'éducation et la formation;

10.5. à favoriser, en collaboration avec les organisations sportives, la participation active des supporters et des athlètes à toutes les étapes de l'organisation d'un événement sportif notamment (mais pas seulement) en ce qui concerne les mesures requises pour préserver la santé et la sécurité.

11. L'Assemblée invite les institutions européennes à faire en sorte que le secteur sportif puisse bénéficier du Fonds européen de développement régional, du Fonds de cohésion, du Fonds social européen Plus, d'EU4Health et d'autres instruments financiers de l'Union Européenne, et à faire preuve de solidarité, en envisageant un accès plus large des États non-membres de l'Union européenne aux fonds européens disponibles et en développant des partenariats transfrontaliers dans le domaine du sport.

12. L'Assemblée appelle le Comité International Olympique et les autres instances dirigeantes du sport international:

12.1. à assurer des processus décisionnels ouverts, participatifs et transparents au sujet de la poursuite, l'annulation ou le report de compétitions sportives internationales ainsi que des règles sanitaires imposées aux athlètes, y compris en renforçant la possibilité pour les médias de suivre de près les processus décisionnels;

12.2. à renforcer la coordination dans la définition du calendrier des compétitions sportives internationales majeures, en évitant de le surcharger;

12.3. à lancer une vraie réflexion sur les mécanismes de solidarité financière entre sport de haut niveau et sport de masse, ainsi qu'entre les différents sports et à travers le monde, et à viser une répartition plus équilibrée des recettes liées à la vente des droits de diffusion;

12.4. à réétudier les contrats-modèle (par exemple, ceux avec les villes hôtes et autres sites pour l'organisation des grandes compétitions internationales, ou ceux de diffusion), afin de mieux prévoir et couvrir les risques que d'autres vagues de pandémie (ou de semblables fléaux) pourraient engendrer;

12.5. à étudier la mise en place de garanties financières et de mécanismes de compensation dans le système de financement des Comités nationaux olympiques et des fédérations sportives, afin de limiter l'impact de l'annulation ou du report d'un événement majeur sur leur stabilité financière, et par exemple:

12.5.1. réfléchir à la création de fonds de réserves propres à chaque fédération internationale et de fonds de solidarité au niveau de grandes organisations faitières mondiales, qu'il faudrait alimenter avec des pourcentages minima de recettes de chaque événement majeur qu'elles organisent, jusqu'à atteindre des niveaux suffisamment élevés;

12.5.2. prendre en considération la mise en place de fonds de réserve aussi au niveau des Comités nationaux olympiques en dialoguant avec les autorités nationales qui pourraient favoriser et soutenir ce processus;

12.5.3. étudier la mise en place de mécanismes d'assurance collective, du moins de façon transitoire;

12.6. à définir des directives et des exigences sanitaires claires pour la tenue de compétitions, afin d'assurer une protection efficace de la santé du public, des athlètes et de toutes les autres personnes impliquées;

12.7. à promouvoir le partage d'expérience et d'informations sur l'efficacité des mesures adoptées en ce qui concerne, par exemple, les exigences en matière de santé et de sécurité, les possibilités d'entraînement, les droits et les devoirs des athlètes pendant le confinement et l'accès aux ressources covid-19 (comme les équipements de protection individuelle ou les équipements de test);

12.8. à assurer qu'il n'y ait aucune discrimination fondée sur la nationalité concernant l'accès aux installations d'entraînement qui devraient rester ouvertes aux athlètes en compétition, quel que soit leur pays.

B. Exposé des motifs, par M. Carlos Alberto Gonçalves, rapporteur

1. Introduction

1. La pandémie de covid-19 a bouleversé nos sociétés et l'ensemble de l'écosystème sportif. Peu de secteurs ont connu des effets négatifs aussi importants et immédiats sur leur chaîne de valeur que le sport.
2. La suspension des compétitions et l'annulation d'activités sportives, conjuguées aux restrictions à la mobilité et aux confinements, ont entraîné d'énormes pertes de recettes, des difficultés de trésorerie, des pertes d'emploi, l'éloignement des bénévoles et, pour les athlètes et les entraîneurs, un manque de soutien financier de la part de sponsors privés, de subventions publiques, de bourses et de stages.
3. Le sport de masse, qui a été en grande partie paralysé, est l'un des secteurs les plus durement touchés par la crise. Comme cela a été noté³, le mouvement sportif est organisé autour de petits clubs et d'associations à but non lucratif qui jouent un rôle déterminant en permettant à de nombreux citoyens, notamment des groupes cibles défavorisés et vulnérables, de participer à des activités sportives financièrement abordables et de pratiquer un sport ou de faire de l'exercice physique au quotidien.
4. Ces petits clubs et associations, qui constituent l'épine dorsale du mouvement sportif en Europe, nourrissent la participation locale et l'appartenance communautaire et jouent un rôle social, éducatif et culturel incontestable. La crise engendrée par la pandémie les a exposés au risque de faillite et de fermeture; leur disparition aurait des retombées négatives considérables non seulement en termes économiques, mais aussi de santé publique et de lien social.
5. En Europe, dès le début de la crise sanitaire en mars 2020, les autorités publiques, les instances dirigeantes du sport, les organisations de supporters et les autres parties prenantes du sport ont tenté de limiter les dégâts tout en se conformant aux sévères restrictions sanitaires. Néanmoins, devant faire face à de multiples urgences liées à la pandémie, dans le secteur de la santé d'abord puis dans l'ensemble du système économique et social, tous les gouvernements européens n'ont pas été en mesure de prendre des mesures solides pour soutenir d'urgence le sport.
6. Aujourd'hui, tous les États sont face à la même situation d'incertitude, qui devient la nouvelle «norme». Ils sont tous confrontés aux mêmes défis, y compris favoriser l'activité physique des personnes, reprendre les activités sportives au niveau scolaire, aider les athlètes à maintenir leur niveau de performance, planifier la reprise des événements sportifs en tenant compte des attentes du public (spectateurs) afin de garantir un accès aussi large que possible à ces événements tout en garantissant les conditions les plus sûres pour éviter les contaminations, et réfléchir à l'avenir.
7. Dans ce rapport, j'examinerai l'impact de la crise sanitaire mondiale sur le secteur du sport en Europe, en tenant compte des trois dimensions de la gestion de crise: réponse, redressement et sortie de crise. Je me concentrerai sur l'impact, les mesures déjà prises, les défis auxquels le sport professionnel et amateur, l'industrie du sport et le sport en tant qu'activité physique et de bien-être doivent faire face, ainsi que les mesures politiques qu'il faudrait prendre de toute urgence⁴.

2. Impact de la pandémie de covid-19 sur l'industrie du sport et le secteur du sport professionnel

2.1. L'industrie du sport et le sponsoring

8. Le monde sportif est une industrie de plusieurs milliards de dollars, qui emploie un grand nombre de personnes dans de nombreux secteurs liés entre eux, dont le marketing, le tourisme, la restauration, les médias, le sponsoring, la gestion d'événements et l'habillement. Dans la seule Union européenne, le secteur du sport représente 2,12% du PIB et 2,72% de l'emploi⁵. Le sport utilise également plus de biens intermédiaires que la moyenne des secteurs, et génère ainsi des revenus importants dans d'autres branches. Compte tenu de la forte incidence du sport en termes d'emploi et de part du PIB, il est bien sûr vital de protéger les emplois dans ce secteur.

3. «Position paper on the impact of the Covid-19 crisis on the sport sector», avril 2020.

4. Mon analyse s'appuie sur les informations recueillies lors de l'audition de la commission du 26 mars 2021 avec la participation de M. Tomasz Frankowski, Eurodéputé, membre de la commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen, de M. Folker Hellmund, Directeur, Bureau des Comités olympiques européens auprès de l'Union européenne, Bruxelles, et de M. Joao Paulo Almeida, Directeur général, Comité olympique portugais, que je remercie pour l'assistance qu'il m'a apporté en contribuant à la préparation du présent rapport.

9. L'industrie du sport présente des atouts économiques et sociaux qui pourraient contribuer à faire face à la crise économique provoquée par la pandémie. Toutefois, une récente étude de l'Union européenne a évalué à 15% (47 millions d'euros) la baisse du PIB directement lié au sport et à 16% la perte des emplois relevant du domaine sportif (845 000) en 2020⁶. Les industries directement et indirectement liées au sport ont conscience de l'échec de beaucoup des modèles commerciaux actuels et éprouvent le besoin de changer de stratégies commerciales à court et à long terme. Ceci touche un grand nombre d'emplois et d'entrepreneurs.

10. En ce qui concerne le sponsoring, une étude récente, menée par l'Association européenne du sponsoring (ESA) et Nielsen Sports⁷, a établi que, si le marché global du sponsoring en Europe a baissé de près d'un quart (23%) en 2020 et que le sponsoring de l'industrie musicale a même chuté de 60 à 70%, le secteur européen du sponsoring sportif a connu une baisse relativement faible, de 9%, pour atteindre 18,42 milliards d'euros. Le marché italien du sponsoring a été le plus durement touché par la pandémie, subissant une baisse de 33% d'une année sur l'autre, et la France a connu la deuxième plus forte baisse (32%). Les autres pays ayant subi des baisses significatives sont l'Irlande (26%), l'Espagne (23%) et l'Allemagne (22%).

11. Le football a continué à dominer le marché européen du sponsoring, avec 49% du total des contrats. L'intérêt croissant pour les jeux en ligne pendant le confinement a permis au e-sport de se hisser à la deuxième place avec 12% du total du sponsoring, suivi du handball, du basket-ball et du rugby à XV. L'étude souligne aussi que les grands détenteurs de droits sportifs ont pu maintenir, voire augmenter légèrement, leur volume de sponsoring pendant la pandémie, mais que les petits détenteurs de droits – qui dépendent davantage de la fréquentation des supporters – ont subi des baisses beaucoup plus importantes.

12. On pense que les prolongations de contrat deviendront plus difficiles à l'avenir, en raison de difficultés économiques ou de la réduction des dépenses de marketing dans certains secteurs ou entreprises. Toutefois, malgré l'impact continu de la covid-19, l'étude met en évidence des signes de reprise: le secteur du sponsoring est résilient et créatif, et il y a lieu de faire preuve d'optimisme.

2.2. Les perturbations du calendrier sportif et leurs conséquences économiques et financières

13. La pandémie de covid-19 a donné lieu à la plus importante perturbation du calendrier sportif, à tous les échelons (mondial, continental, national et local), depuis la seconde guerre mondiale. L'annulation ou le report de compétitions sportives a sûrement été l'une des conséquences les plus visibles de la pandémie de covid-19. Toutefois, les organisations sportives ont été touchées différemment. Par exemple, alors que le football professionnel européen, nonobstant des pertes financières considérables, même si les matches se sont déroulés sans public, a pu compter sur la répartition des recettes des droits de télédiffusion (avec néanmoins des écarts considérables entre les clubs et les ligues de plus haut niveau et les autres), d'autres sports d'équipe comme le volley-ball, le handball ou le hockey sur glace, qui dépendent davantage des revenus de la vente de billets, ont beaucoup plus de difficultés⁸.

14. Le report des grandes manifestations sportives de l'été 2020 a eu un impact non seulement sur les jeux et les athlètes, mais aussi sur l'industrie du sport en général et sur les pays organisateurs. D'un point de vue économique, le coût du report des Jeux olympiques de Tokyo 2020 à 2021, par exemple, a été estimé à 5,8 milliards \$US, y compris le coût de l'entretien des sites inutilisés⁹. Le coût officiel de l'organisation des Jeux durant l'été 2021 a atteint le chiffre record de 15,4 milliards \$US, soit une augmentation de trois milliards \$US¹⁰.

5. Ces chiffres, mentionnés dans le «Position paper on the impact of the Covid-19 crisis on the sport sector» d'avril 2020, figurent aussi dans des documents officiels des institutions de l'Union européenne. Il faut préciser qu'il s'agit de chiffres repris d'une étude d'avril 2018 sur l'importance macroéconomique du sport dans l'Union européenne à 28 États ([Study on the economic impact of sport through sport satellite accounts](#)), qui se fonde sur des données de 2012. Ce ne sont pas des chiffres exacts, mais donnent un ordre de grandeur qui est considéré suffisamment fiable.

6. «Mapping Study on measuring the economic impact of COVID-19 on the sport sector in the EU», <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/76b94a58-2f3c-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-175886302>, publié le 27 novembre 2020.

7. www.sportspromedia.com/news/sports-sponsorship-market-value-europe-2020-covid-19-esa-nielsen-study.

8. Présentation de M. Folker Hellmund lors de l'audition de la commission du 26 mars 2021.

9. «Economic Impact of The Coronavirus (Covid-19) Delay On Japan», www.fxcm.com/markets/insights/financial-impact-of-2020-olympics-delay/.

10. K. Streeeter, «It's Time to Rethink the Olympics», *The New York Times*, 12 avril 2021, www.nytimes.com/2021/04/12/sports/olympics/olympic-games-boycott-tokyo-beijing.html.

15. Non moins importante et complexe a été la question de la redéfinition du calendrier des compétitions internationales, notamment en raison de l'évolution imprévisible de la pandémie de covid-19, dans les principaux sports olympiques (tels que la natation et l'athlétisme avec des championnats du monde prévus pour l'été 2021) et pour lesquels un plus grand nombre de places de qualification étaient encore ouvertes, puisque seuls 57% des quelque 11 000 athlètes étaient qualifiés pour Tokyo lorsque la décision de report a été annoncée.

16. Les mandats du Comité international olympique (CIO), des Comités nationaux olympiques (CNO) et de nombreuses organisations sportives internationales et nationales, comme c'est le cas de la grande majorité des pays européens, sont alignés sur la date des Jeux et les cycles olympiques, qui constituent aussi une référence en matière de programmation sportive, de responsabilité et de soutien aux politiques publiques. Les changements de calendrier peuvent également avoir des implications juridiques, affectant potentiellement les contrats de sponsoring et de diffusion ainsi que les contrats et transferts de joueurs.

17. Tous cela peut aider à comprendre les prises de position en faveur du maintien des Jeux olympiques de 2020, malgré la crise sanitaire¹¹, et pourquoi ils ont finalement eu lieu en 2021; selon des sondages, près de 80% des Japonais auraient souhaité qu'ils soient à nouveau reportés ou annulés. Les médias ont parlé «d'entêtement» des organisateurs¹² et ont stigmatisé la nature fondamentalement rigide et descendante du processus décisionnel olympique¹³. En effet, on peut s'interroger sur la fiabilité de l'évaluation des risques justifiant le maintien des Jeux malgré les graves préoccupations sanitaires. La fierté nationale et l'obstination politique ont sans doute eu une influence, mais des considérations financières et juridiques ont pesé également très lourdement sur cette décision.

18. Le CIO, le comité d'organisation des Jeux olympiques de Tokyo et les autorités de la ville étaient parties au contrat de ville hôte; la non-exécution des obligations y contenues aurait exposé ces parties à des milliards de dollars de dommages et intérêts, ainsi qu'à des atteintes massives à la réputation des sponsors, des fournisseurs, des assureurs et des détenteurs de droits de télévision, dans le cadre d'un litige prévisiblement très long.

19. Et ce, sans compter l'obligation de rembourser les billets aux supporters, les coûts liés aux délais d'emménagement dans les appartements du village olympique après les Jeux¹⁴ et un large éventail de prestations de services et de contrats à renégocier. Peu de ces contrats contenaient de clauses d'assurance «interruption d'activité», «force majeure» et «calamité» pour couvrir les jours de match et les autres pertes de revenus.

20. Mais l'enjeu était bien plus important: trois milliards \$US en droits de diffusion et sponsoring. L'annulation des Jeux aurait eu un impact financier majeur pour des centaines de CNO et de fédérations sportives, car bon nombre dépendent très largement de l'argent généré par les Jeux olympiques et, pour cette raison, se sont engagés à «soutenir pleinement» les décisions du CIO, à quelques exceptions près.

21. La viabilité de la grande majorité des 28 fédérations sportives internationales permanentes qui participent au programme olympique (plus les cinq invitées à Tokyo) dépend de la répartition des 590 millions \$US de recettes des Jeux. Nombre de ces fédérations internationales ne peuvent tout simplement pas survivre sans ces recettes. Les fédérations de sports d'hiver se trouvent dans une situation analogue.

22. De même, les CNO, les fédérations nationales et les athlètes dépendent, pour leur préparation aux Jeux, de ces revenus, distribués par le biais des programmes de la solidarité olympique, alignés sur la date des Jeux (2020), avec un impact particulier sur les pays en développement où les autres sources de revenus sont rares, mais aussi sur les athlètes qui, en raison de la suspension des compétitions, voient leurs primes diminuer et le sponsoring en crise.

11. Le président américain Joe Biden s'est montré favorable, en avril 2021, à la tenue des Jeux; l'Organisation mondiale de la santé a assuré, début mai, faire confiance au CIO, au Japon et à la ville hôte Tokyo, dans la gestion de la pandémie et, fin mai 2021, l'Union européenne a apporté son soutien aux JO.

12. Philippe Pons, dans «Les Japonais ne veulent plus des JO de Tokyo, le gouvernement Suga sous pression», *Le Monde*, 28 mai 2021, souligne que «L'entêtement du gouvernement de Yoshihide Suga et du Comité international olympique (CIO) à maintenir les Jeux est en passe d'ouvrir une crise politique larvée».

13. M. Rich and H. Hida, «Why 'Cursed' Olympics Are Pressing Ahead Amid a Pandemic», *The New York Times*, 24 mars 2021, www.nytimes.com/2021/03/24/world/asia/japan-olympics.html.

14. «Tokyo Olympics: Houseowners in Olympic Village apartment complex file for damages over event's postponement», www.firstpost.com/sports/tokyo-olympics-houseowners-in-olympic-village-apartment-complex-file-for-damages-over-events-postponement-9261381.html.

2.3. Autres préoccupations pour le sport professionnel

23. Outre l'impact financier dévastateur des pertes de recettes dues à l'annulation de compétitions, de tournois, de manifestations, de séminaires, etc., les organisations sportives ont également perdu une part importante de revenus réguliers provenant de différents types de cotisations (adhésions, licences, participations ou abonnements). Par exemple, les grands clubs sportifs allemands ont perdu 20% de leurs adhésions. La Fédération française de lutte a perdu 44,08% de ses membres¹⁵.

24. Les organisations sportives ont à faire face à des frais fixes (notamment les dépenses de personnel et les frais de location ou le remboursement de crédits immobiliers liés aux infrastructures) qu'elles doivent couvrir indépendamment de la perte de leurs recettes; leur équilibre financier se trouve également affecté par les coûts liés aux tests et au respect des mesures sanitaires en place. Par ailleurs, ces organisations (et leur capacité d'action) ont été ultérieurement affaiblies par les licenciements d'employés¹⁶, d'athlètes, d'entraîneurs et d'autres travailleurs, en particulier ceux dont les salaires dépendent des sources de revenus susmentionnées: la sécurité de l'emploi n'est plus de mise aujourd'hui dans le secteur du sport¹⁷.

25. Comme dans le cadre des autres activités économiques, les relations de travail dans le monde sportif ont été fortement impactées. Les employeurs dans le secteur du sport ont eu recours au chômage partiel et ont diminué les salaires des employés en réduisant le temps de travail, en demandant des mesures nationales de suspension temporaire des relations d'emploi et d'autres mesures générales extraordinaires et immédiates de protection des emplois, des employés et des indépendants pour surmonter l'impact de la crise. Les joueurs des équipes professionnelles ont dû accepter des réductions massives de leurs rémunérations (dans certains cas de plus de 50%).

26. La crise a aussi des répercussions sur le marché des transferts et la valeur des athlètes. Certains craignent que les grands clubs ne tentent de profiter de la situation et de conclure des accords à bas prix avec des athlètes de clubs incapables de faire face correctement à la perte de revenus causée par la perturbation de leurs activités.

27. Les données disponibles¹⁸ indiquent que le coût, pour les dix premières ligues de football européennes, de la fin de la saison 2019-2020 à huis-clos pourrait avoir érodé la valeur des joueurs de 18%, entraînant une détérioration de la situation financière globale des clubs. Cette situation a également accentué le risque que d'aucuns se laissent tenter par la voie des compétitions séparées et des tournois fermés, comme la récente tentative de lancer une Super League européenne de football l'a montré.

28. Presque tous les pays ont des programmes de financement général pour le sport, mais les organisations ont très souvent des difficultés à postuler en raison de la lourdeur de la bureaucratie et les conditions d'éligibilité peuvent parfois porter à exclure certaines organisations sportives de ces programmes.

29. Seul un nombre limité de pays ont déjà mis en place des programmes de financement sur mesure pour le sport professionnel, et la taille de ces programmes de financement spécifiques varie beaucoup. Si l'on compare l'Allemagne et la France, l'Allemagne a alloué deux fois 200 millions d'euros au sport professionnel, et la France 120 millions d'euros. Cependant, un certain nombre de pays européens ne disposent d'aucun programme spécifique, ni pour les clubs, ni pour les athlètes. Certains pays ont pris des mesures concernant les déductions fiscales ou les abonnements à prix réduit/gratuits ou le soutien aux investissements dans les infrastructures. Ces types d'incitations sont très utiles et pourraient être utilisés par d'autres pays.

2.4. Les athlètes, les entraîneurs et les arbitres

30. Les athlètes, les entraîneurs, les arbitres et les autres personnels sportifs ont été touchés très lourdement par la pandémie. Les athlètes ont perdu la possibilité de participer à des compétitions et parfois aussi leurs entraîneurs et la possibilité de s'entraîner. L'arrêt forcé les a privés de leur forme physique et de la possibilité de progresser, outre que de leurs sources de revenus (par exemple: les primes, le sponsoring privé ou le soutien financier public, sous la forme de bourses ou de stages).

15. Présentation M. Folker Hellmund lors de l'audition de la commission du 26 mars 2021.

16. Les mesures de chômage technique, lorsqu'elles s'appliquent, ont permis de préserver des emplois stables; mais les travailleurs avec des contrats précaires (intermittents et indépendants) auxquels on peut ajouter les travailleurs au noir, ont perdu leur emploi.

17. «Position Paper on the Impact of the Covid-19 Crisis on the Sport Sector», avril 2020.

18. <https://footballbenchmark.com/documents/files/public/KPMG%20FBM%20report%20-%20Covid%20impact%20on%20players%20values%20-%206%20May%202020%20final.pdf>.

31. Une récente enquête allemande auprès d'athlètes olympiques allemands¹⁹ a montré que ces derniers avaient perdu en moyenne 1 300 euros par mois. On peut imaginer que, dans de nombreux autres pays, la situation est bien plus grave. Bon nombre d'athlètes ont le statut d'indépendants et, dans certains pays, n'ont dès lors qu'un accès très limité aux compensations financières et aux fonds publics. Cela s'applique aussi à de nombreux indépendants qui opèrent souvent dans le cadre de «l'économie à la tâche»: souvent, ils ont été laissés pour compte et ne bénéficient pas des différents types de soutien public en faveur du maintien de l'emploi dans les entreprises.

32. On sait qu'un nombre toujours plus grand d'athlètes ont des problèmes de santé mentale en raison des difficultés liées à l'annulation de compétitions et à la perte de revenus, mais aussi à cause de la pression exercée sur eux afin qu'ils reprennent leurs activités sportives dans des conditions dangereuses et non protégées, notamment dans les compétitions de niveau inférieur, ce qui entraîne une augmentation des cas de troubles de stress émotionnel et psychologique.

3. Les dangers pour le «sport pour tous» et les préoccupations de santé publique

33. La pandémie de covid-19 a eu un effet particulièrement dévastateur sur le sport semi-professionnel et amateur ainsi que sur l'activité physique et le bien-être des citoyens européens et, en particulier, sur les groupes les plus défavorisés ou vulnérables, mettant en lumière et même renforçant les inégalités socio-économiques préexistantes. L'impact de la pandémie sur l'accès aux structures sportives associatives ou privées est tout aussi évident²⁰.

34. En Europe, le mouvement sportif est organisé autour d'un microcosme de petits clubs et d'associations à but non lucratif qui permettent à de nombreux citoyens d'avoir accès à des activités sportives financièrement abordables et de pratiquer un sport ou de faire de l'exercice physique au quotidien. Il faut préserver ces structures, qui contribuent grandement au développement de jeunes talents et constituent la base de la chaîne de valeur du sport européen du risque de fermeture en raison de la crise pour éviter de mettre en danger l'avenir de tout le sport de masse en Europe.

35. En raison de la fermeture des gymnases, stades, clubs de fitness, piscines, studios de danse, centres de physiothérapie, spas, parcs et autres terrains de jeux, la plupart des personnes n'ont pas été en mesure de pratiquer leurs activités sportives régulières en dehors de leur domicile.

36. Dans ces conditions, bon nombre de personnes – enfants comme adultes – ont eu tendance à moins se dépenser physiquement, à passer plus de temps devant les écrans, à avoir un rythme de sommeil irrégulier, à adopter de mauvaises habitudes alimentaires ainsi qu'un mode de vie sédentaire, ce qui se traduit par une prise de poids et une perte de forme physique. Les familles à faible revenu sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des règles imposant de rester chez soi, car elles vivent généralement dans des logements précaires et des espaces plus exigus, rendant difficile la pratique de tout exercice physique, ce qui est très loin de répondre aux objectifs de l'Organisation mondiale de la santé en la matière²¹.

37. La pratique sportive rend les personnes plus résistantes et plus résilientes face à des pathologies covid, en réduisant certains facteurs de comorbidité comme l'obésité, le diabète, les maladies cardiovasculaires, les cancers et les maladies dites «non transmissibles», liées à l'environnement et au mode de vie, alors que le défaut d'accès à des activités sportives ou à des exercices réguliers affaiblit le système immunitaire et la santé physique, en favorisant l'apparition ou l'aggravation de maladies et de la multimorbidité liées à un mode de vie sédentaire. L'impossibilité de pratiquer une activité physique ou sportive

19. Citée par M. Folker Hellmund dans sa présentation du 26 mars 2021.

20. Jonathan Grix, Paul Michael Brannagan, Holy Grimes & Ross Neville (2021), «The impact of Covid-19 on sport», *International Journal of Sport Policy and Politics*, 13:1, 1-12, <https://doi.org/10.1080/19406940.2020.1851285>. Cet article note que les études sociologiques avant la pandémie avaient mis en évidence la tendance à une accessibilité financière du sport et des loisirs en diminution pour les groupes socio-économiques plus faibles. La pandémie non seulement touche ces mêmes groupes plus que les autres, mais a également un impact sur l'offre de services publics, notamment assurés au niveau local, dont ils pouvaient bénéficier. En effet, les autorités locales pourraient être forcées de réduire le financement des structures qui aident à subvenir aux besoins des plus vulnérables de la société et d'augmenter le coût pour les usagers des services de loisirs. Cela ne peut qu'empêcher davantage les groupes socio-économiques défavorisés d'accéder à l'offre de sports et de loisirs.

21. «Global action plan on physical activity 2018–2030: more active people for a healthier world», Organisation Mondiale de la Santé, 2018,

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272722/9789241514187-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

peut également avoir des répercussions sur la santé mentale, et exacerber le stress ou l'anxiété que beaucoup de gens ressentent face à l'isolement de la vie sociale normale²². Dans l'ensemble, nous avons des raisons de nous inquiéter sérieusement des effets de la covid-19 sur la santé publique.

38. La communauté mondiale a réagi rapidement en créant des contenus en ligne adaptés aux différents publics, depuis les tutoriels gratuits sur les médias sociaux jusqu'aux cours virtuels auxquels toute la famille peut participer. Ces offres en ligne permettent de faciliter l'accès à des instructeurs ou des cours qui seraient sans cela hors de portée et elles ont démontré un certain potentiel pour rendre plus actives des personnes qui avaient un mode de vie très sédentaire. En revanche, les inégalités et la fracture numérique, déjà importantes auparavant, ainsi que les risques d'activité physique non surveillée et techniquement non supervisée, s'en sont trouvées aggravées. Il est primordial que les différents modules d'activité physique en ligne déployés respectent les normes en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, de non-discrimination, de sécurité et de qualité, et soient accessibles au plus grand nombre de personnes.

39. L'innovation technologique et le développement économique général ont accéléré la tendance négative des modes de vie sédentaires. Il est plus qu'alarmant de constater que les enfants d'aujourd'hui consacrent moins de temps à l'exercice en plein air que les détenus²³. L'inactivité physique des enfants est si grave que cette génération pourrait être la première dans l'histoire de l'humanité à avoir une espérance de vie plus brève que celle de leurs parents. Certains considèrent l'inactivité comme la deuxième pandémie à long terme qui, sans effort considérable, risque d'être exacerbée par les conditions créées par la covid-19²⁴ et de perdurer après le rétablissement de la pandémie actuelle, entraînant une plus grande inégalité dans la santé et le bien-être de la population.

40. La fermeture des établissements scolaires et d'enseignement a également eu des conséquences significatives dans le domaine de l'éducation physique et sportive, qui est un moyen efficace de favoriser la forme physique, le bien-être mental et les attitudes et comportements sociaux lorsque les populations sont confinées. «Alors que nous pouvons espérer que les responsables politiques privilégient le sport et l'activité physique, compte tenu de leurs effets positifs incontestés sur le plan social et physique, l'augmentation de la dette nationale risque d'engendrer de nouvelles coupes budgétaires plutôt que des investissements dans l'offre de sport, aux dépens de ceux qui ont le plus besoin des possibilités de participation proposées par la communauté et de l'important retour social sur investissement qui en découle généralement»²⁵.

4. Les préoccupations en matière de gouvernance et d'intégrité du sport

41. La vitalité du mouvement sportif tel qu'il est organisé aujourd'hui, mais aussi les valeurs du «sport pour tous» que le Conseil de l'Europe soutient, sont aujourd'hui en danger, notamment à cause des tensions entre une vision du sport comme «bien public» et la montée en puissance d'un modèle commercial de «sport spectacle» où la poursuite par les uns d'intérêts financiers colossaux peut impliquer la mise à mort économique des autres. Reconnaître l'importance du sport comme secteur de l'économie européenne et mondiale, y compris dans le cadre des plans de relance, ne doit pas nous amener à oublier son rôle social et en tant que vecteur de valeurs, voire à sacrifier la sauvegarde de ces valeurs à une pure logique de «marché».

42. Nous sommes conscients que le mouvement sportif traditionnel s'est développé grâce aux recettes de la commercialisation des événements sportifs. Cela a été une bonne chose; mais les risques de dérives sont bien réels: les dirigeants du mouvement sportif ne doivent pas oublier le rôle véritable du sport et se transformer en chefs d'entreprise ayant pour but de maximiser les recettes de leurs fédérations ou organisations. Par ailleurs, on trouve sans doute parmi les entrepreneurs privés actifs dans l'événementiel sportif ceux qui défendent une vision éthique du sport. Nous ne sommes pas là pour défendre des positions de pouvoir détenus par les uns et nier le rôle et les attentes légitimes des autres. Il faut réfléchir à un système où tous les acteurs puissent avoir leur juste place, avec pour objectif commun un sport sain, propre,

22. «The impact of COVID-19 on sport, physical activity and well-being and its effects on social development», DISD (un.org).

23. Une étude de 2018 antérieure à la pandémie a révélé que la moitié des enfants dans le monde passent moins d'une heure à l'extérieur: www.treehugger.com/children-spend-less-time-outside-prison-inmates-4857353. Selon les données de l'Association pour la prévention de la torture, tous les détenus ont droit à un minimum d'une heure d'exercice en plein air par jour. C'est crucial pour leur bien-être mental et physique.

24. Hall, G., D.R. Laddu, S.A. Phillips, et al. (2020), «A tale of two pandemics: How will Covid-19 and global trends in physical inactivity and sedentary behavior affect one another?», *Progress in Cardiovascular Diseases*, <https://doi.org/10.1016/j.pcad.2020.04.005>.

25. «The impact of Covid-19 on sport», op.cit.

accessible à tous tant en termes de pratique que de spectacle. Entre la défense à outrance de positions de monopole peu justifiables et la libération du marché comme si le sport était une marchandise comme les autres, je crois qu'il est possible de trouver des solutions plus justes.

43. L'équilibre délicat – probablement encore imparfait – entre la sauvegarde des «affaires» et celle des «valeurs» sportives²⁶, que le mouvement sportif doit lui aussi contribuer à assurer, est devenu néanmoins extrêmement instable, notamment du fait de la remise en question du rôle et des compétences des grandes organisations sportives et des fédérations sportives faïtières, couplée avec la volonté affichée par d'aucuns de se lancer dans l'organisation de compétitions fermées, qui ne seraient plus basées sur les mérites et les résultats sportifs mais sur la renommée des participants (athlètes ou équipes) et sur leur capacité à attirer le public, en affranchissant entièrement cette élite des mécanismes de solidarité existants. Ces derniers semblent au demeurant déjà inadéquats, par exemple, pour empêcher que le fossé entre le sport d'élite et le sport de masse se creuse, ou pour assurer un soutien financier adéquat au développement (professionnel et humain) des jeunes athlètes ou à la formation des arbitres ou des officiels.

44. La crise engendrée par l'épidémie de covid-19 n'a fait qu'exacerber cette situation. Nous ne devons pas mettre en péril, par nos décisions, les valeurs de solidarité et d'inclusion qui trouvent toute leur place dans la [Charte européenne du sport](#) du Conseil de l'Europe.

45. Cette Charte, dans l'article 1, engage les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe à promouvoir le sport en tant que facteur important du développement humain, en prenant les mesures nécessaires afin de «donner à chaque individu la possibilité de pratiquer le sport» et de «développer les bases morales et éthiques du sport, ainsi que la dignité humaine et la sécurité de ceux qui participent à des activités sportives, en protégeant le sport, les sportifs et les sportives de toute exploitation à des fins politiques, commerciales et financières, et de pratiques abusives et avilissantes, y compris l'abus de drogues ainsi que le harcèlement et l'abus sexuels, en particulier des enfants, des jeunes et des femmes.»

46. Cette Charte nous rappelle aussi que «Le rôle des pouvoirs publics étant essentiellement complémentaire à l'action des mouvements sportifs, la coopération étroite avec les organisations sportives non gouvernementales est indispensable à la réalisation des buts de la présente Charte, ainsi que, le cas échéant, la mise en place de mécanismes pour le développement et la coordination du sport» (article 3.1.) et que «Il conviendra d'encourager et de développer l'esprit et le mouvement du volontariat, notamment en favorisant l'action des organisations sportives bénévoles» (article 3.2.).

47. Si le mouvement sportif n'était plus en mesure de remplir sa mission, les pouvoirs publics seraient encore plus sollicités pour compenser financièrement les activités permanentes de millions de bénévoles, le développement du sport de masse, le rôle du sport dans l'inclusion sociale, l'accès abordable aux installations sportives, entre autres, et pour mener des politiques publiques dans ces différents domaines.

48. Dans le contexte de la crise financière provoquée par la pandémie de covid-19, les tensions séparatistes ne peuvent que renforcer le stress économique causé par l'interruption des compétitions auxquelles les recettes des organisations sportives sont liées; cela porte également atteinte à la consolidation et à la poursuite des réformes de gouvernance des organisations sportives visant, entre autres, à renforcer les systèmes de démocratie interne, l'équilibre entre les sexes, l'inclusivité et la participation dans les processus décisionnels, la transparence financière et la responsabilité. En cascade, cela peut également réduire les capacités de lutte contre les diverses formes de corruption dans le sport, que la crise elle-même tend à renforcer.

49. À cet égard, selon EUROPOL²⁷, les groupes criminels ont exploité les situations changeantes au cours de la pandémie de covid-19. L'on s'attend à ce que la criminalité organisée profite des vulnérabilités financières qui affaiblissent le sport européen, faisant peser de graves menaces sur l'intégrité du sport, notamment, mais pas uniquement, en ce qui concerne la manipulation des compétitions sportives, étant donné que les problèmes d'infiltration de la criminalité organisée dans le sport et de manipulation des compétitions sportives liée aux paris sont en pleine expansion.

50. Les enquêtes, les condamnations et les sanctions liées à la fraude sportive ont grimpé en flèche en Europe en 2020 avec la réapparition des compétitions fantômes dans le seul but de parier. Les paris illégaux restent un vecteur de corruption sérieux, complexe et technologiquement sophistiqué pour les organismes

26. J'emprunte ici les termes utilisés dans le rapport de la commission sur «La gouvernance du football: les affaires et le valeurs», dans lequel cette problématique est approfondie pour le football européen.

27. «Beyond the pandemic: How COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU», Europol, 2020, www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/report_beyond_the_pandemic.pdf.

chargés de l'application de la loi dans le monde entier, selon le Baromètre de la corruption dans le sport²⁸, transformant le sport en un terrain hautement vulnérable et fertile pour l'infiltration criminelle qui prospère grâce à des revenus élevés et des risques réduits. On peut aussi envisager que la réouverture des stades puisse s'accompagner d'une hausse de la vente illégale de billets, et on peut également craindre que d'aucuns puissent chercher dans le dopage une solution au manque d'entraînement. Il faut que les autorités publiques et les organisations sportives restent très vigilantes.

51. Enfin, les difficultés financières engendrent aussi des risques accrus de corruption et d'infiltration de la criminalité dans les structures sportives. La réponse à ces risques passe, tout d'abord par des actions significatives et tangibles favorisant la responsabilité, la transparence, la démocratie et la bonne gouvernance des organisations sportives, afin que les manquements à l'intégrité soient détectés, poursuivis et sanctionnés; il ne faut laisser aucune place à l'impunité.

5. Surmonter la crise: les pistes à suivre

52. Toute crise peut être un mal pour un bien, et la pandémie de covid-19 permet aux autorités de tirer un certain nombre d'enseignements. Cette crise a contribué à révéler certaines défaillances de la gouvernance, les points faibles des politiques publiques et un certain nombre de fractures préexistantes. Mais ces circonstances exceptionnelles sont maintenant l'occasion d'innover, de repenser et réévaluer les priorités à long terme.

53. Cela doit être le cas pour les politiques du sport aussi. Les autorités publiques et toutes les parties prenantes de l'écosystème sportif (y compris les instances dirigeantes, les organisateurs de compétitions, les clubs, les propriétaires/investisseurs, les athlètes, les radiodiffuseurs, les sponsors, les prestataires et les supporters) doivent collaborer afin d'atténuer les effets néfastes de la crise, de préserver la pérennité du mouvement sportif européen et veiller à ce que le sport continue de prodiguer ses bienfaits à la société dans son ensemble et à chacun individuellement.

54. Les nouvelles vagues de la pandémie et les incertitudes quant à son évolution, avec l'apparition de nouveaux variants du virus qui risquent d'affaiblir l'efficacité de la vaccination, suscitent de sérieuses préoccupations et continuent de repousser la fin de cette crise sanitaire, économique et sociale qui n'épargne personne. L'activité sportive pourrait aider à en atténuer quelques effets négatifs, grâce à des mécanismes contribuant à la santé, à la socialisation, à l'éducation et à un sentiment général de bien-être mental et physique car elle favorise le bien-être mental et physique, ainsi que la socialisation. Il est donc de la plus haute importance que les pouvoirs publics accordent toute l'attention requise au sport dans le cadre de l'élaboration des mesures en réponse à la crise.

55. Outre les pertes financières liées à la vente de billets, aux revenus de sponsoring et de diffusion et aux cotisations des membres, les obstacles qui empêchent la communauté et les groupes vulnérables d'accéder à des activités physiques et sportives abordables constituent un problème essentiel à résoudre. Des mesures ont été mises en place par les États européens, mais de manière très limitée et en se concentrant sur le contrôle immédiat des dommages et sur une approche réactive, le plus souvent pour injecter des liquidités et un soutien financier aux organisations sportives. Mais le secteur du sport a besoin de bien plus que cela. Je propose donc de prendre en considération les lignes d'actions et les propositions concrètes suivantes.

5.1. Pistes de réflexion pour les États membres

5.1.1. La reconnaissance de la valeur sociale et économique du sport

56. Il est nécessaire, tout d'abord, de mieux reconnaître la valeur sociale et économique du sport, son impact bénéfique sur la santé et la qualité de vie (et les effets nocifs sur la santé physique et mentale résultant du manque d'activité physique), et son impact éducatif ainsi que son rôle en tant que facteur d'inclusion sociale et d'intégration dans la communauté. Il faut favoriser une reprise non seulement des compétitions au sommet du sport professionnel, mais aussi des activités sportives de base. Il faut reconnaître la valeur du sport et de l'activité physique en tant que facteurs de développement humain et de bien-être personnel et collectif, ainsi que de développement social et de croissance économique, voire sa contribution à la réalisation des objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

28. www.interpol.int/Crimes/Corruption/Corruption-in-sport.

5.1.2. L'intégration du sport dans les stratégies de relance et de développement durable

57. Le secteur du sport ne reçoit pas la même attention que d'autres secteurs comme la santé, l'éducation et la culture, par exemple. Dans les circonstances actuelles de pandémie étendue, les gouvernements devraient réfléchir à mettre en place des régimes de soutien spécifiques pour le sport, qui devraient figurer dans les agendas politiques en tant que priorité intersectorielle et stratégique.

58. Par ailleurs, il conviendrait de renforcer la recherche sur l'impact sanitaire, social et économique de la pandémie sur les activités physiques et sportives en Europe, afin d'élaborer des politiques fondées sur des données et des preuves, et axées sur la résolution de problèmes, pour surmonter la crise²⁹ et ouvrir la voie à une approche européenne coordonnée en matière de sport.

59. Il faut adopter une approche transversale pour les politiques sportives et mettre en valeur les interconnexions fortes du sport avec d'autres secteurs, comme la santé, l'éducation, le tourisme, la construction, le transport, la recherche et l'innovation, la transition numérique, la transformation verte, les médias et le commerce de détail. Il faut également mettre en exergue l'effet de levier que la promotion du sport et de l'activité physique peut avoir dans tous ces secteurs, de même que le rôle du sport en tant que facteur d'inclusion sociale et de lutte contre les inégalités.

60. Il est essentiel d'intégrer le sport dans les mécanismes et les plans européens et nationaux de relance et de résilience et de faire de sorte que le sport soit éligible aux fonds et mécanismes nationaux qui sont établis pour l'assistance et l'aide d'urgence. Il faudrait développer des programmes de soutien financier destinés aux organisations et aux clubs sportifs, en mettant en place des procédures d'accès aux financements qui soient simples et rapides, et en assouplissant les conditions d'éligibilité, du moins temporairement, afin que le plus grand nombre de destinataires potentiels puissent en bénéficier. Dans ce contexte, on pourrait également adopter des mesures incitatives de l'offre, visant le développement des activités de sport-santé ou d'activités adaptés pour des publics spécifiques (par exemple: sport prescrit sur ordonnance ou chèques sport pouvant être distribués aux personnes ayant un accès plus limité aux activités sportives, à utiliser pour payer les cotisations ou les activités sportives).

61. Il faut aussi songer à des mesures de soutien financier spécifiques pour les athlètes afin de les aider à surmonter la crise. Dans une perspective à plus long terme, il conviendrait de réfléchir également à un cadre cohérent pour soutenir leur développement professionnel et humain, y compris par le tutorat, l'éducation et le renforcement des capacités dans des domaines clés (comme par exemple, la formation aux médias, la gestion financière, le marketing, la gestion des risques et des carrières), et pour favoriser les possibilités de double carrière.

62. Les mesures de soutien au sport méritent d'être intégrées dans les stratégies de développement économique et social durable, y compris les stratégies de spécialisation intelligente³⁰ et les stratégies de développement régional ou local pertinentes³¹. Il faut prendre en considération le développement des infrastructures sportives et d'un environnement favorable aux activités sportives et à l'exercice physique pouvant faciliter l'accès au sport pour tous. Il faut que le secteur sportif puisse bénéficier du Fonds européen de développement régional, du Fonds de cohésion, du Fonds social européen Plus, d'EU4Health et d'autres instruments financiers de l'Union européenne.

63. Dans ce contexte, je souhaite rappeler que tous les États n'ont pas les mêmes capacités de réponse à la crise; j'appelle donc à faire preuve de solidarité, par exemple en envisageant un accès plus large des États non membres de l'Union européenne aux fonds européens disponibles et en développant des partenariats transfrontaliers dans le domaine du sport.

5.1.3. Un soutien ciblé au sport pour tous

64. Dans la définition des mesures de soutien financier au sport, il ne faut pas songer seulement aux grandes organisations, mais aussi aux organismes de base: il faut qu'une part équitable des ressources allouées par les budgets nationaux au secteur sportif soit consacrée à soutenir la relance du sport de masse

29. «Including sport and physical activity attitudes and behaviors in major public health surveys as the Active Lives Adult Survey», www.sportengland.org/know-your-audience/data/active-lives.

30. L'Union européenne demande à toutes les régions d'Europe d'élaborer une «stratégie de spécialisation intelligente» (*smart specialisation strategy* – 3S) pour la recherche et l'innovation. Cela veut dire que chaque région doit identifier les secteurs d'activité dont le potentiel de croissance est le plus prometteur et concentrer ses ressources sur les domaines d'innovation pour lesquels elle a les meilleurs atouts par rapport aux autres régions européennes.

31. Par exemple, le sport et ses différentes expressions (activités, services, événements, compétitions, etc.) peuvent être des atouts pour la promotion des pays européens en tant que destinations touristiques.

et apporter un soutien ciblé aux plus vulnérables (athlètes amateurs, bénévoles, petits clubs de base). Cela s'applique aussi aux fonds distribués par les collectivités régionales et locales, qui ont un rôle clé dans ce domaine.

65. En outre, même lorsque des possibilités d'aide financière existent, les petites organisations ne sont pas toujours au courant de ces options et manquent de ressources ou de compétences pour présenter avec succès leurs demandes. Pour briser ce cercle vicieux, il conviendrait d'offrir aux petites structures (notamment celles qui dépendent d'une main-d'œuvre bénévole) assistance et conseil, et de simplifier (autant que faire se peut) les conditions d'accès à l'aide ou aux subventions publiques, dont le montant devrait tenir compte non seulement des pertes de recettes à compenser, mais également de l'augmentation de certains coûts, dont ceux, nouveaux, liés à la mise en œuvre des mesures sanitaires.

66. Les autorités publiques devraient favoriser l'accès des familles à faible revenu et de leurs enfants à la pratique des activités sportives, tant pendant les périodes à venir qui pourraient être encore marquées par des restrictions liées à la pandémie de covid-19, que lors de la progressive normalisation des conditions de vie sociale, une fois que la pandémie sera réellement maîtrisée. Par ailleurs, les systèmes éducatifs doivent valoriser le sport et l'éducation physique et trouver des moyens innovants d'encourager le sport et les activités de plein air dans le programme scolaire pendant les mesures de lutte contre la pandémie et au-delà. Il faut aussi inciter, en parallèle, les instances de chaque sport ainsi que les clubs sportifs à développer des offres adaptées aux divers publics, en visant aussi le développement du sport féminin.

67. Les avertissements médicaux sur les dommages mentaux et physiques dus au manque de sport et d'activités physiques devraient inciter les autorités publiques à privilégier le maintien des activités sportives autant que possible, en particulier en ce qui concerne les sports de plein air.

5.2. Pistes de réflexion pour le mouvement sportif international

68. Le calendrier sportif européen est de plus en plus encombré de compétitions qui se chevauchent, ce qui est aggravé par l'annulation et le report de manifestations nationales et internationales. Les instances dirigeantes du sport international, sous la coordination du CIO et en collaboration avec les autorités compétentes, devraient développer une approche harmonisée et à long terme. J'envisage à cet égard les pistes d'amélioration suivantes.

5.2.1. Assurer des processus décisionnels ouverts, participatifs et transparents

69. Il est indispensable d'avoir des processus décisionnels ouverts, participatifs et transparents au sujet de la poursuite ou l'annulation/le report de compétitions sportives internationales. L'appel au caractère inclusif et à la transparence du processus décisionnel concernant les grands événements sportifs n'est pas nouveau, mais dans le contexte actuel ces exigences acquièrent une nouvelle signification et encore plus d'importance.

70. Les enjeux de santé publique et les enjeux financiers ne sont pas facilement conciliables et la recherche de solutions équilibrées et réfléchies, fondées sur des éléments factuels et des évaluations fiables, ne peut se faire dans l'opacité et sans l'écoute attentive de toutes les parties prenantes. Les médias peuvent jouer, à cet égard, un rôle déterminant et leur possibilité de suivre de près les processus décisionnels devrait être renforcée.

5.2.2. Renforcer la coordination dans la définition du calendrier des compétitions sportives

71. Il faut aboutir à une plus grande coordination dans la définition du calendrier des compétitions sportives internationales majeures (tant au niveau mondial que continental) et il faut accepter l'idée qu'il est dangereux de surcharger ce calendrier: la planification devrait se faire en ayant conscience que le monde devra cohabiter avec la covid-19 pendant un certain temps encore et que les risques de nouvelles pandémies dans notre monde globalisé seront toujours présents.

5.2.3. Renforcer la solidarité et mieux prévoir et pallier les risques financiers

72. Pour accompagner le redressement financier du secteur du sport, il faudrait probablement renforcer les mécanismes de solidarité et assurer une répartition plus équilibrée des recettes liées à la vente des droits de diffusion. C'est néanmoins un thème extrêmement complexe et la question de savoir où il convient de fixer le point d'équilibre n'est pas consensuelle. Il faut néanmoins avoir une vraie réflexion sur la manière dont la solidarité financière doit jouer, du sport de haut niveau vers le sport de masse, ainsi qu'entre les différents sports et à travers le monde.

73. Il faut également un examen sérieux des contrats (par exemple, mais pas seulement, ceux avec les villes hôtes et autres sites pour l'organisation des Jeux olympiques et d'autres grandes compétitions internationales, ou ceux de diffusion), afin de mieux prévoir et couvrir les risques que d'autres vagues de pandémie (ou de semblables fléaux) peuvent engendrer.

74. Enfin, il me semble nécessaire d'étudier la mise en place de garanties financières et de mécanismes de compensation dans le système de financement des CNO et des fédérations sportives, afin que l'annulation ou le report d'un événement majeur (au niveau mondial et peut-être aussi continental) n'entraîne pas l'effondrement du système de financement qui assure la stabilité financière du sport en question.

75. A cet égard, je proposerais de réfléchir à la création de fonds de réserves propres à chaque fédération internationale et de fonds de solidarités au niveau de grandes organisations faitières mondiales, qu'il faudrait alimenter avec des pourcentages minima de recettes de chaque événement majeur qu'elles organisent, jusqu'à atteindre des niveaux suffisamment élevés. Des mécanismes d'assurance collective pourraient être mis en place, du moins de façon transitoire. Les CNO devraient également prendre en considération la mise en place de fonds de réserve et dialoguer avec les autorités nationales pour voir comment celles-ci peuvent favoriser et soutenir ce processus, en tenant compte de l'importance du sport comme fabrique de capital social et de son rôle dans l'écosystème économique de chaque pays. L'objectif doit être de garantir la résilience du système du sport et la promotion d'une solidarité mutuellement bénéfique à tous les niveaux.

5.3. Des enjeux qui appellent une collaboration renforcée entre les autorités publiques et le Mouvement sportif international

76. Une révision de la Charte européenne du sport est en cours et le projet de Charte révisée³² reflète nos préoccupations actuelles. Entre autres, le projet stipule clairement que «le sport est essentiel pour le développement personnel et contribue à l'exercice des droits à la santé, à l'éducation, à la culture et à la participation à la vie de la communauté» et que «l'accès au sport pour tous est considéré comme un droit fondamental, en ajoutant que «tout être humain a le droit inaliénable d'accéder au sport dans un environnement sain, à l'intérieur et à l'extérieur des établissements scolaires) (article 10.1). Il appelle les organisations du mouvement sportif qui tirent des revenus du marché du divertissement sportif «à assurer la solidarité financière du sport de haut niveau vers le sport de masse, mais également entre les différents sports et à travers le monde» (article 4.4). Il demande que l'organisation des compétitions sportives de haut niveau et professionnelles se fasse «dans le respect du principe d'ouverture dans les compétitions sportives, en donnant la priorité au mérite sportif» (article 14.3). Il prône une coopération multi-acteurs, en réaffirmant que le mouvement sportif «est le principal partenaire des pouvoirs publics dans la mise en œuvre des politiques sportives» (article 4.1) et que «le rôle des pouvoirs publics est avant tout de compléter les actions du mouvement sportif et du secteur des entreprises» (article 3.1).

77. En effet, Il me semble évident que, pour répondre efficacement à la crise, nous avons besoin de travailler ensemble. Cela s'applique à tous les domaines, mais je souhaite souligner particulièrement ce besoin de collaboration à quatre égards.

5.3.1. La promotion de l'activité sportive et du sport pour tous

78. Le sport et l'activité physique sont essentiels pour la santé, l'inclusion sociale et comme facteur d'éducation pour tous les âges de la population. Encourager des modes de vie actifs et promouvoir l'activité sportive à tous les niveaux, notamment parmi la jeune génération, devrait être un objectif auquel toutes les parties prenantes devraient s'attacher.

79. Les gouvernements devraient valoriser la capacité et la volonté des acteurs du mouvement sportif de jouer un rôle actif dans la promotion d'un mode de vie sain et physiquement actif; les autorités publiques et les organisations sportives doivent davantage collaborer pour créer les conditions qui facilitent et normalisent l'accès à l'activité physique et au sport, afin que la population puisse bénéficier des effets protecteurs d'une activité physique régulière.

80. Les organisations et clubs sportifs ont également la responsabilité d'évoluer et de se moderniser. En particulier, ils doivent adapter encore davantage leurs services aux besoins des athlètes et des membres. La numérisation pourrait être un moteur à cet égard. La réponse à la pandémie a montré à quel point les initiatives numériques sont devenues importantes. Divers outils en ligne ont déjà été développés, couvrant la publicité, l'entraînement en ligne, l'engagement des supporters, l'activation des sponsors et le financement

32. <https://rm.coe.int/12frev2-projet-4-de-revision-de-la-ces/1680a2c398>.

participatif (*crowdfunding*). Ces outils permettent de mettre en place des formes de participation à distance aux activités sportives, mais aussi de préserver l'engagement des membres au niveau des clubs, et donc d'améliorer la résilience et de favoriser une reprise rapide. Ainsi, la transition numérique doit être de plus en plus intégrée dans les stratégies de l'offre, même s'il ne faut pas délaissier les modèles éprouvés d'offre en personne.

5.3.2. La protection des athlètes et des participants aux événements sportifs

81. Les organisations faitières, les fédérations internationales, les organisateurs de manifestations sportives et les autres instances dirigeantes du sport doivent prendre des mesures afin que les tournois de qualification et les Jeux olympiques et paralympiques, ainsi que les compétitions internationales organisées par les diverses fédérations, puissent se dérouler en toute sécurité dans des conditions saines et protégées. Les athlètes et les autres personnes impliquées ne doivent pas être contraints à mettre en balance leur participation avec leur santé et celle des autres³³. Il est également souhaitable que les athlètes qui participent à des compétitions internationales – et pas seulement aux Jeux olympiques – puissent se faire vacciner en priorité; cela demande une action concertée des autorités nationales et des autorités sportives.

82. Il faudrait en premier lieu définir des directives et des exigences sanitaires claires pour la tenue de compétitions, afin d'assurer une protection efficace de la santé tant des athlètes participants aux événements sportifs que de toutes les autres personnes impliquées (entraîneurs, juges et arbitres, personnel médical, personnel chargé de la sécurité, personnel d'accueil du public, etc.), et bien entendu du public.

83. Cela exigerait, par exemple, l'accès à la vaccination pour tous les athlètes et toutes ces personnes dont le travail est essentiel à la bonne réussite des événements, mais aussi la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle des vaccinations et des tests de dépistage entre le pays d'origine et le pays de destination, et une approche pragmatique et harmonisée (sinon uniforme) quant aux règles de quarantaine (soit les périodes d'isolement/confinement à observer par précaution après l'arrivée dans le pays de destination) et autres règles sanitaires.

84. Il n'est pas simple de prévoir les évolutions de la pandémie et les circonstances sanitaires peuvent changer (comme nous en avons fait l'expérience) très rapidement. Tout nouvel arrêt ou report des compétitions pouvant être nécessaires pour faire face à des risques sanitaires majeurs fait augmenter le danger que des emplois soient perdus et que la performance des athlètes fléchisse. Les instances dirigeantes du sport sont donc sous pression et on s'attend à ce qu'elles introduisent des mécanismes aptes à pallier ces risques. Il n'est plus suffisant de savoir répondre vite aux situations muables: il faut prévenir et agir de façon proactive.

85. Ainsi, il est important de promouvoir le partage d'expérience et d'informations sur l'efficacité des mesures mises en place en ce qui concerne, par exemple, les exigences en matière de santé et de sécurité, les possibilités d'entraînement, les droits et les devoirs des athlètes pendant le confinement et l'accès aux ressources covid-19 (comme les équipements de protection individuelle ou les équipements de contrôle, en particulier pour les athlètes de haut niveau)³⁴.

86. Comme les pays européens imposent des mesures sanitaires différentes pour la pratique du sport, il est plus qu'essentiel de garantir des conditions de concurrence équitables pour tous les athlètes. Certains pays ne donnent accès aux installations d'entraînement qu'aux membres de leurs propres équipes nationales. D'autres ne disposent pas d'installations sportives spécifiques; leurs athlètes ont l'habitude de s'entraîner à l'étranger. Il ne devrait y avoir aucune discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'accès aux installations d'entraînement: elles devraient rester ouvertes à tous les athlètes en compétition, quelles que soient les couleurs du pays qu'ils représentent.

87. Par ailleurs, dans le cadre des grands événements sportifs qui reprennent progressivement avec la sortie de la crise, il faut plus que jamais prêter toute l'attention requise aux questions concernant la sécurité, la sûreté et les services aux spectateurs. La Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives (STCE

33. «Qualification for and Participation in the Olympic and Paralympic Games – Ensure Safety and Fulfill Duty of Care», Athleten Deutschland,

<https://athleten-deutschland.org/2021/03/23/qualification-for-and-participation-in-the-olympic-and-paralympic-games-ensure-safety-and-fulfill-duty-of-care>.

34. World Athletics (2020), «Athletes now able to register for support from welfare fund», <https://worldathletics.org/news/press-releases/athlete-relief-fund-criteria>.

n° 218, Convention de Saint-Denis) est le seul instrument international contraignant qui établit une approche intégrée autour de ces trois piliers interdépendants. Tous les États membres devraient la ratifier et tous les acteurs du monde sportif devraient contribuer à sa mise en œuvre

88. Je souhaite souligner également l'importance d'impliquer davantage les supporters et les sportifs (ainsi que les organisations qui les représentent) dans toutes les étapes du processus décisionnel des autorités de santé et de sécurité publiques et des organismes sportifs, notamment (mais pas seulement) en ce qui concerne les restrictions mises en place pour préserver la santé et la sécurité. La participation active des supporters et des sportifs à toutes les étapes de l'organisation d'un événement sportif accroît la légitimité et la compréhension des mesures restrictives, renforçant ainsi la confiance des supporters et leur consentement au respect des règles. Dans ce contexte, une attention particulière devra être portée aux besoins et attentes des familles, des enfants, des femmes, des personnes âgées et des personnes handicapées, de façon à assurer un environnement plus inclusif et accessible dans les événements sportifs.

5.3.3. La sauvegarde de l'intégrité des compétitions sportives

89. Le flux des aides financières ne doit pas profiter à la corruption. Il faut que le niveau de surveillance et d'exigence de la part de ceux qui financent et investissent dans le sport augmente et que le respect des normes d'intégrité les plus élevées conditionne l'octroi d'un soutien financier ou en nature au sport: des gouvernements aux sponsors; des diffuseurs aux investisseurs; des donateurs aux loteries nationales.

90. Le parrainage du sport par l'industrie des paris doit être correctement réglementé et supervisé, en intégrant des dispositions sur les conflits d'intérêts, le jeu responsable, la recherche et l'échange de renseignements, l'éducation, la formation, la réglementation et la prévention de la manipulation des compétitions sportives.

91. Il est essentiel de développer et de renforcer la coopération entre le secteur public et le secteur privé afin de garantir une approche multipartite et multidisciplinaire cohérente pour lutter efficacement contre la corruption dans les compétitions sportives. Cette approche requiert la participation de toutes les parties prenantes concernées, notamment les services répressifs, les autorités judiciaires, les organismes sportifs, les autorités de régulation et autres autorités publiques, les opérateurs de paris, ainsi que les sociétés privées fournissant des services de surveillance et d'intégrité des paris, et le grand public. Les systèmes de signalement protégés et les mécanismes d'alerte devraient également être développés. Une coopération et une coordination accrues entre les différentes parties prenantes peuvent également être bénéfiques pour sensibiliser et relever les défis liés à l'expertise limitée dans ce domaine³⁵.

92. Les États membres du Conseil de l'Europe doivent adopter des lois et des sanctions appropriées pour préserver l'intégrité des compétitions sportives contre les manipulations, et mettre en place, en collaboration avec les organisations sportives, des programmes de sensibilisation et de formation à l'éthique et à l'intégrité du sport, afin de s'assurer que chaque athlète, entraîneur et partie prenante à la compétition comprenne les principes du *fair-play* et sache comment reconnaître, résister et signaler les manipulations de compétitions sportives, tout en plaçant la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation des compétitions sportives (STCE n° 215, Convention de Macolin) en tête de leurs agendas politiques et en investissant les ressources financières et humaines appropriées dans la promotion, la mise en œuvre et une politique de communication appropriée pour la Convention.

35. «The involvement of Organised Crime in Sports Corruption – situation report», Europol, 2020, www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/the_involvement_of_organised_crime_groups_in_sports_corruption.pdf.