



AUTORITÉ
DES MARCHÉS
PUBLICS

TRANSPARENCE
ÉQUITÉ
SAINE CONCURRENCE

Vigie sur les modules de jeu et les parcours ludiques

Juin 2026

TABLE DES MATIÈRES

Contexte.....	3
Objectifs.....	4
Constats.....	5
Méthodologie.....	6
Spécificités techniques.....	7
Analyse des données publiées au SEO.....	8
Analyse des entrevues.....	11
Recommandations.....	19
Conclusion.....	21
Annexe 1.....	23
Annexe 2.....	24

Autorité des marchés publics

1 888 335-5550

reception@amp.quebec

525, boulevard René-Lévesque Est, bureau 1.25

Québec (Québec) G1R 5S9

Dépôt légal, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2026

ISBN (PDF) : 978-2-555-03164-7

Tous droits réservés

© Autorité des marchés publics

CONTEXTE

Le secteur du réaménagement des terrains de jeu, incluant les modules de jeu et les parcours ludiques comme les pistes à rouleaux (*pumptracks*) et les aires de planche à roulettes (*skateparks*), a connu un grand essor à partir de 2020, lorsque le ministère de l'Éducation (MEQ) a offert plusieurs subventions destinées aux infrastructures récréatives et sportives.

Le *Programme d'aide financière aux infrastructures récréatives et sportives (PAFIRS)*¹, assorti d'une enveloppe de 294 M\$ d'origine fédérale et provinciale, a ainsi permis l'octroi d'un grand nombre de contrats visant l'acquisition de modules de jeu et d'équipements récréatifs, de même que le réaménagement de terrains de jeu.

L'acquisition de modules de jeu ou de parcours ludiques suit en général l'un des scénarios suivants :

- Le donneur d'ouvrage procède à une acquisition indépendante, directement auprès des fournisseurs, en fonction de la valeur des biens ciblés.
- Dans le cadre de l'aménagement complet d'un parc municipal ou d'une cour d'école, l'entrepreneur général responsable du projet octroie un contrat d'achat de modules de jeu ou de création de parcours ludiques à un sous-traitant de son choix.

En 2025, dans le cadre de ses activités de surveillance, l'Autorité des marchés publics (AMP) a observé que trois fournisseurs semblaient obtenir 70 % des contrats octroyés par les donneurs d'ouvrage publics et municipaux en matière de modules de jeu et de parcours ludiques.

De plus, des discussions entre l'AMP et ses partenaires ont soulevé des doutes quant à l'intégrité de certaines entreprises actives dans ce marché.

Par ailleurs, huit dénonciations ont été formulées à l'AMP depuis juin 2025. Sept d'entre elles ont été fermées considérant la conformité des processus contractuels et l'intégrité des contractants et sous-contractants. Dans un cas, la municipalité visée a annulé son appel d'offres et procédé à une nouvelle évaluation de son besoin suivant l'intervention de l'AMP. Un autre dossier est en cours d'analyse.

Dans ce contexte, l'AMP a mis en place une vigie sur les modules de jeu et les parcours ludiques. Les constats qui en découlent lui permettent de formuler des recommandations aux donneurs d'ouvrage, soit principalement des centres de services scolaires et des organismes municipaux.

¹ <https://www.quebec.ca/tourisme-loisirs-sport/aides-financieres-sport-loisir-activite-physique-plein-air/aides-financieres-infrastructures/programme-aide-financiere-infrastructure-recreative-sportive#c356463>

OBJECTIFS

Les objectifs de la présente vigie sont les suivants :

- Dresser une liste des fournisseurs ayant obtenu le plus grand nombre de contrats².
- Identifier les secteurs qui concluent le plus grand nombre de contrats.
- Établir la distribution des contrats (adjudication ou attribution) dans ce marché pour la période de référence ciblée.
- Déterminer si les principes d'équité et de saine concurrence prévus au cadre normatif ont été respectés.
- Dégager des constats à partir de l'analyse des données et des rencontres effectuées avec des donneurs d'ouvrage et des fournisseurs.
- Formuler des recommandations visant à améliorer la conformité et l'intégrité des processus contractuels, le tout dans une optique de saine gestion des fonds publics.

² Voir Annexe 1.

CONSTATS

L'analyse des données extraites des bases des données ainsi que les témoignages des donneurs d'ouvrage et des fournisseurs rencontrés ont mené aux constats suivants :

- Le marché des modules de jeu et des parcours ludiques (pistes à rouleaux et aires de planche à roulettes) est un milieu restreint qui génère peu d'acquisitions de la part du secteur public vu la longue durée de vie des biens fournis (entre 15 et 20 ans).
- En 2023, on observe une baisse moyenne de 32 % des contrats émanant d'appels d'offres publics et d'appels d'offres sur invitation. Ces deux modes de sollicitation présentent toutefois une hausse d'environ 86 % l'année suivante.
- Les contrats de gré à gré ont pour leur part connu une hausse considérable, en particulier pendant la période 2023-2024 (↑ 312 %). Cela ne contrevient pas au cadre normatif, puisque la majorité des contrats ont une valeur inférieure au seuil d'appel d'offres public.
- Malgré la présence d'au moins une vingtaine de fournisseurs, seules quelques entreprises sont les principaux adjudicataires des contrats.
- Les donneurs d'ouvrage choisissent majoritairement les mêmes fournisseurs pour conclure des contrats de gré à gré concernant l'acquisition de modules de jeu et de parcours ludiques. Ce comportement engendre une restriction du marché en excluant un grand nombre de fournisseurs, notamment des nouveaux joueurs.
- Les activités de réseautage (forums, salons, rencontres personnelles avec les donneurs d'ouvrage) influencent la conclusion des contrats. Les fournisseurs les plus actifs en matière de lobbying sont ceux qui concluent le plus grand nombre de contrats.
- L'achat local, un critère imposé par le gouvernement dans le cadre de ses acquisitions, suscite des débats parmi les fournisseurs. Certains se sentent avantagés par ce critère, d'autres non.
- Les donneurs d'ouvrage publics et municipaux ont de la difficulté à décrire leur besoin en termes génériques, c'est-à-dire sans recourir à des exemples de modules de jeu, à des marques ou à des fournisseurs spécifiques, ou sans reproduire les devis d'autres donneurs d'ouvrage.
- Lors du réaménagement des parcs, le rôle des architectes paysagistes dans la conception et la rédaction des devis d'acquisition de modules de jeu et de parcours ludiques est déterminant pour le choix de l'adjudicataire, ce qui éveille des soupçons de devis dirigés et de fournisseurs privilégiés chez les entreprises du milieu.
- L'analyse n'a pas relevé d'indices de collusion au sein du marché ciblé ni révélé de comportements défaillants tels un partage de territoires (régions, villes, municipalités, centres de services scolaires, etc.) ou une pression exercée sur les donneurs d'ouvrage pour obtenir des contrats.

MÉTHODOLOGIE

Pour atteindre les objectifs de la présente vigie, l'AMP a extrait des données du Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO), rencontré des donneurs d'ouvrage et des fournisseurs, et analysé l'information ainsi obtenue.

Voici un aperçu de la méthodologie employée :

- Recensement des dénonciations traitées par l'AMP en lien avec l'acquisition de modules de jeu ou de parcours ludiques, et analyse des décisions rendues.
- Extraction de 634 contrats conclus en 2022, 2023 et 2024 pour l'acquisition de modules de jeu ou de parcours ludiques.
- Entrevues avec neuf donneurs d'ouvrage, soit quatre centres de services scolaires et cinq organismes municipaux, et avec dix fournisseurs.
- Analyse des données et des informations collectées afin de dégager des constats sur l'évolution du marché des modules de jeu et des parcours ludiques, puis de formuler des recommandations favorisant le traitement équitable et la saine concurrence, le tout dans une optique de saine gestion des fonds publics.

SPÉCIFICITÉS TECHNIQUES

Les modules de jeu acquis doivent être conformes à des normes officielles qui certifient leur qualité et la sécurité des personnes qui les utilisent. Plus précisément, la certification par le Groupe CSA (anciennement l'Association canadienne de normalisation), un organisme d'élaboration de normes accrédité au Canada et aux États-Unis, est obligatoire³.

La norme CAN/CSA-Z614, énonce les exigences applicables à la conception, la construction, l'installation et l'entretien d'aires de jeu publiques extérieures, aménagées par exemple dans les écoles et les parcs, et destinées aux enfants de 18 mois à 12 ans. En plus d'être obligatoire pour tous les fournisseurs des modules de jeu, il s'agit d'un critère de conformité exigé dans les documents d'appels d'offres. Cette norme est révisée périodiquement⁴.

Les fournisseurs de modules de jeu peuvent présenter une certification additionnelle indépendante, fournie par l'*International Play Equipment Manufacturers Association* (IPEMA) et intégrée à son programme de certification des équipements de jeux publics et des revêtements de sol. TÜV SÜD America, un organisme de test et de certification international, est le valideur indépendant du programme⁵.

La construction d'aires de planche à roulettes et de pistes à rouleaux⁶ n'exige pas de certification. Il s'agit d'aménagements spécifiques d'un terrain existant afin de créer des parcours ludiques s'adressant à un groupe cible très large. Les principaux matériaux utilisés pour créer ces parcours sont le béton, l'asphalte et le sable.

La majorité des personnes rencontrées dans le cadre de la présente vigie estiment que la durée de vie d'un module de jeu ou d'un parcours ludique est de 15 à 20 ans.

³ Au Canada, le Groupe CSA est accrédité par le Conseil canadien des normes (CCN), et aux États-Unis, par l'American National Standards Institute (ANSI). Voir aussi <https://www.cpsc-ccsn.gc.ca/fr/acts-and-regulations/regulatory-documents/csa-standards/>

⁴ La dernière révision date de 2021 : <https://www.csagroup.org/fr/store/product/CSA%20Z614:20/?srsltid=AfmBOopzDjupJJulV5suiG9A4DJj-W5VxtokZWjjQT5TP-O7n52r3wQ>

⁵ <https://ipema.org/certification-program/>

⁶ <https://www.guides-sports-loisirs.ca/pumptrack/>

ANALYSE DES DONNÉES PUBLIÉES AU SEAO

Les données provenant du Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO) en lien avec les contrats conclus pour l'acquisition de modules de jeu et de parcours ludiques entre le 1^{er} janvier 2022 et le 31 décembre 2024 montrent ce qui suit :

Nombre de contrats et types de donneurs d'ouvrage

- Durant la période de référence, il a été possible de recenser 634 contrats conclus.
- Les centres de services scolaires et les organismes municipaux sont les principaux donneurs d'ouvrage pour ce type de contrats.

Mode de sollicitation

- Ces contrats ont en majorité été octroyés par appel d'offres public (55 %), de gré à gré (23 %) ou par appel d'offres sur invitation (19 %). Proportionnellement, entre 2022 et 2024, on remarque une diminution de l'utilisation des appels d'offres publics et une augmentation des contrats conclus de gré à gré.
- En 2023, le volume de contrats a diminué de 29 % par rapport à l'année précédente, avant de faire place à une hausse considérable de 132 % en 2024.
- Les donneurs d'ouvrage rencontrés n'ont pas évoqué de raisons spécifiques quant à l'augmentation en 2024 des appels d'offres et des contrats de gré à gré, outre la satisfaction des besoins de leurs organismes. Cet élément peut aussi être corroboré par le fait que certains donneurs d'ouvrage parmi ceux rencontrés ont indiqué qu'ils n'ont plus recours, depuis deux à trois ans, aux appels d'offres sur invitation pour ce type d'acquisitions. Enfin, le long cycle de vie des modules de jeu (20 ans) peut aussi être responsable des acquisitions accrues observées lors de périodes spécifiques.

NOMBRE DE CONTRATS CONCLUS SELON LE MODE DE SOLLICITATION CHOISI				
Mode de sollicitation	2022	2023	2024	Total
Appel d'offres public	125 (66,1 %)	79 (59,0 %)	148 (47,6 %)	352
Contrat de gré à gré	18 (9,5 %)	25 (18,7 %)	103 (33,1 %)	146
Appel d'offres sur invitation	40 (21,2 %)	29 (21,6 %)	54 (17,4 %)	123
Contrat découlant d'un achat mandaté ou d'un regroupement d'organismes	6 (3,2 %)	1 (0,7 %)	5 (1,6 %)	12
Appel d'offres régionalisé	0	0	1 (0,3 %)	1
Total	189	134	311	634

- L'appel d'offres public est le mode de sollicitation le plus employé. Viennent ensuite les contrats de gré à gré et les appels d'offres sur invitation.
- On remarque une baisse du nombre d'**appels d'offres publics** en 2023 par rapport à 2022, tandis que ce mode de sollicitation augmente de 87 % en 2024.
- De même, toujours par rapport à l'année précédente, les **appels d'offres sur invitation** ont diminué de 28 % en 2023, avant de connaître une hausse de 86 % en 2024.
- Quant aux **contrats de gré à gré**, bien qu'ils soient en augmentation constante depuis 2018 (ce qui pourrait être dû, entre autres, à l'adoption de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*⁷), ils ont fait un bond de 312 % en 2024.

VARIATION DU MODE DE SOLLICITATION CHOISI		
Mode de sollicitation	2023 vs 2022	2024 vs 2023
Appel d'offres public	↓ 37 %	↑ 87 %
Appel d'offres sur invitation	↓ 28 %	↑ 86 %
Contrat de gré à gré	↑ 39 %	↑ 312 %

Valeur des contrats

- Le montant initial des 634 contrats publié au SEAO varie entre 7 686 \$ et 3,4 M\$, pour une valeur moyenne de 163 000 \$, soit un montant supérieur au seuil d'appel d'offres public.
- Plus précisément, il a été constaté que la valeur moyenne des contrats par mode de sollicitation évolue de façon progressive d'une année à l'autre. Pour les appels d'offres publics, entre 2022 et 2024, la valeur moyenne des contrats octroyés a augmenté de 64 % et la valeur des contrats de gré à gré, de 47 %. Cette augmentation n'est pas présente pour les appels d'offres sur invitation, où la valeur moyenne des contrats n'a augmenté que de 4 % pendant la même période.

⁷ Adoptée en avril 2018, cette loi (PL155, art. 22, 27) permet entre autres aux donneurs d'ouvrage municipaux de conclure de gré à gré des contrats d'une valeur supérieure à 25 000 \$ et inférieure au seuil des appels d'offres publics, alors que par le passé, ces contrats auraient été conclus par appel d'offres sur invitation ou par appel d'offres public. Considérant que la valeur des contrats du marché des modules de jeu et des parcours ludiques dépasse rarement le seuil des appels d'offres publics, les donneurs d'ouvrage municipaux ont la flexibilité de choisir le mode de sollicitation qui convient le mieux à leurs besoins.

VALEUR MOYENNE DES CONTRATS SELON LE MODE DE SOLLICITATION			
Mode de sollicitation	2022	2023	2024
Appel d'offres public	184 109,99 \$	241 785,77 \$ (↑ 31 %)	302 832,35 \$ (↑ 25 %)
Appel d'offres sur invitation	55 473,45 \$	58 055,07 \$ (↑ 5 %)	58 472,29 \$ (↑ 1 %)
Contrat de gré à gré	46 468,35 \$	51 795,47 \$ (↑ 11 %)	68 190,65 \$ (↑ 32 %)

- La majorité des contrats ont une valeur inférieure à 1 M\$, seuil à partir duquel les soumissionnaires doivent détenir une autorisation de contracter délivrée par l'AMP. Seuls 15 des 634 contrats analysés, soit 2 %, dépassent ce seuil. Par conséquent, très peu de fournisseurs détiennent une autorisation de contracter.
- Dans l'ensemble de la province, trois fournisseurs se partagent plus de 70 % du marché ciblé. Toutefois, la classification varie légèrement lorsque celle-ci est effectuée par modes de sollicitation. Dans ce cas, des fournisseurs qui combinent souvent des activités d'entrepreneur général et de fournisseur de modules de jeu et de parcours ludiques apparaissent à une place avantageuse dans la classification par appel d'offres public. En même temps, dans la classification par contrat de gré à gré, on remarque un plus grand nombre d'entrepreneurs qui sont exclusivement des fournisseurs de modules de jeu et de parcours ludiques⁸.

Certes, le marché des modules de jeu et des parcours ludiques semble destiné à des donneurs d'ouvrage spécifiques, et la participation aux appels d'offres dépend de la capacité d'exécution des fournisseurs. Toutefois, l'adjudication et l'attribution récurrentes de la majorité des contrats publics à un nombre restreint de fournisseurs soulèvent des questions quant à d'éventuelles situations pouvant affecter la concurrence.

⁸ Voir Annexe 2.

ANALYSE DES ENTREVUES

Dans le cadre de cette vigie, l'AMP a établi vingt-et-un indicateurs : quatre propres aux donneurs d'ouvrage, huit concernant les fournisseurs et neuf applicables aux deux parties. Ces paramètres d'évaluation ont ensuite été regroupés en thématiques élargies afin de présenter des résultats clairs et concis.

INDICATEURS CONCERNANT LES DONNEURS D'OUVRAGE

En ce qui concerne les donneurs d'ouvrage, l'analyse a principalement porté sur la définition du besoin, la préparation de l'appel à la concurrence, l'adjudication du contrat et les rapports avec les fournisseurs.

Évaluation du besoin et choix du mode d'acquisition

L'AMP a observé des différences importantes entre les organismes municipaux et les centres de services scolaires quant au mode d'évaluation des besoins et au processus d'acquisition.

Organismes municipaux

Dans les villes et les municipalités, l'état de conservation de l'équipement des parcs est généralement établi par les équipes de l'urbanisme, des loisirs, des parcs ou des espaces publics, selon la structure de l'organisme municipal. Dans certains cas, les organismes rencontrés confient à leurs équipes internes l'établissement du besoin et des critères de qualité. Dans d'autres cas, ils font appel à un spécialiste externe (architecte paysagiste ou consultant) pour évaluer le besoin et produire les esquisses préliminaires, notamment lors de l'achat de matériel neuf.

Une fois le besoin évalué, les équipes (internes ou externes) responsables de rédiger les devis établissent le système de pondération. Les représentants des organismes municipaux rencontrés ont tous indiqué qu'ils préfèrent mettre l'accent sur la qualité des biens à acquérir plutôt que sur le plus bas prix soumis.

Lors des adjudications par appel d'offres public, la plupart de ces donneurs d'ouvrage font appel à un comité de sélection. En revanche, lors des attributions par appel d'offres sur invitation ou par contrat de gré à gré (demande de prix), ils fournissent aux entreprises invitées à soumissionner une grille de critères et un budget maximal visant à obtenir la plus grande qualité pour le prix indiqué.

Selon certains des organismes rencontrés, l'appel d'offres sur invitation est le mode d'acquisition privilégié pour les modules de jeu en raison de leur valeur (60 000 \$ à 90 000 \$ environ) inférieure au seuil d'appel d'offres public. En revanche, d'autres ont déclaré avoir abandonné ce mode de sollicitation depuis environ 2022 et opter pour des demandes de prix directement auprès des fournisseurs lorsque la valeur des contrats est sous le seuil de l'appel d'offres public. Un seul des cinq organismes municipaux a dit préférer lancer des appels d'offres à nombreux lots pour l'approvisionnement en modules de jeu de plusieurs parcs, considérant ce processus plus productif.

Centres de services scolaires

De leur côté, les centres de services scolaires (CSS) dépendent des écoles pour établir le besoin, puisque ce sont leurs élèves qui utilisent les modules de jeu. Une fois le besoin évalué par les écoles et approuvé par le CSS, ce dernier transmet le projet et le budget au ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) afin d'obtenir une subvention. La plupart du temps, ce type de projet est financé conjointement par des subventions du MEQ, le budget des CSS, les fonds de l'école concernée et des dons privés provenant de la communauté dans laquelle elle est située.

Le mode de sollicitation des CSS dépend de la valeur du contrat : soit par appel d'offres public si la valeur dépasse le seuil l'exigeant, soit par appel d'offres sur invitation ou par contrat de gré à gré si la dépense estimée est inférieure au seuil. Indépendamment du processus d'octroi privilégié, c'est le CSS qui se charge de la publication au SEAO de la mise en concurrence et, subséquemment, de celle du contrat.

Les quatre CSS rencontrés dans le cadre de la présente vigie ont dit confier la rédaction du devis d'acquisition de modules de jeu à des architectes paysagistes lors de l'acquisition de matériel neuf, notamment dans le cadre de projets plus larges de réaménagement complet d'une cour d'école. Dans ce cas, les CSS disent demander aux professionnels de baser le devis technique sur l'évaluation du besoin en évitant toute référence à des modèles de modules de jeu précis.

Fournisseurs mentionnés par les donneurs d'ouvrage

Les organismes municipaux et les centres de services scolaires rencontrés ont mentionné au total treize fournisseurs avec lesquels ils font affaire. Deux d'entre eux ont été cités par la quasi-totalité des donneurs d'ouvrage. Ils font d'ailleurs partie des trois fournisseurs prédominants du marché des modules de jeu.

Les donneurs d'ouvrage ne semblent pas faire de distinction entre les manufacturiers de modules de jeu et les distributeurs offrant des produits conçus par des entreprises tierces, principalement étrangères. Par contre, ils ont plus d'intérêt pour les fournisseurs qui incluent l'installation dans leurs prix ou qui soumissionnent aussi sur des contrats d'aménagement de surfaces amortissantes⁹ sur lesquelles les modules sont installés.

Les organismes municipaux, qui n'acquièrent pas uniquement des modules de jeu, mais aussi des aires de planche à roulettes et des pistes à rouleaux, indiquent que des fournisseurs spécialisés dans la conception et la réalisation de ces types de parcours collaborent souvent avec les fournisseurs traditionnels.

Enfin, aucun des donneurs d'ouvrage rencontré n'a indiqué avoir ressenti de pression de la part d'un fournisseur du marché ciblé pour conclure des contrats avec lui.

⁹ Revêtement de sol fait de sable, des copeaux de bois ou d'autres matériaux, conçu pour absorber les effets d'un impact, dans le but de réduire le risque de blessures lors de chutes dans les aires de jeux.

INDICATEURS CONCERNANT LES FOURNISSEURS

Les indicateurs en lien avec les firmes qui œuvrent au sein du marché des modules de jeu et des parcours ludiques portent notamment sur la taille et la vigueur financière de ces entreprises, leur capacité d'exécution des contrats, le territoire géographique de leurs activités, le type de contrats conclus (publics, privés, etc.) et leur connaissance du marché dans lequel elles opèrent.

Taille des entreprises, main-d'œuvre, territoire géographique des activités et concurrence

Les fournisseurs interviewés emploient de 3 à 102 personnes, dont une part de ressources saisonnières. Il s'agit de petites et moyennes entreprises (PME), dont la période principale d'activité est de mars/avril à novembre, soit pendant que le sol n'est pas gelé.

Selon ces entreprises, le caractère intermittent de leur domaine d'activité est à l'origine de problèmes d'embauche et, surtout, de rétention de ressources spécialisées qui s'occupent de l'aspect technique des modules de jeu et des parcours, et qui travaillent principalement à l'extérieur.

Parmi les dix fournisseurs rencontrés :

- Deux sont des fabricants de modules de jeu basés au Québec, tandis que les autres sont des distributeurs de modules fabriqués à l'étranger, notamment en Europe, aux États-Unis et en Asie.
- Trois sont aussi entrepreneurs généraux en aménagement paysager et collaborent avec des firmes spécialisées pour la conception et la création d'aires de planche à roulettes et de pistes à rouleaux.
- Trois vendent aussi du mobilier urbain (tables, bancs, parasols, etc.) et de l'équipement d'entraînement extérieur.

Ces dix fournisseurs œuvrent principalement au Québec. Toutefois, six ont étendu leurs activités à d'autres provinces et un seul semble avoir dépassé les frontières du Canada.

En ce qui concerne la concurrence, les entreprises interviewées ont mentionné un total de vingt-trois fournisseurs dans le marché des modules de jeu et des parcours ludiques, dont dix n'avaient pas été évoqués par les donneurs d'ouvrage. De ces dix fournisseurs, trois sont identifiés comme manufacturiers.

Contrats publics

Selon les fournisseurs rencontrés, environ 80 % à 90 % de leur chiffre d'affaires proviennent des contrats publics et municipaux, qu'ils soient conclus par appels d'offres, appels d'offres sur invitation ou contrats de gré à gré.

Leurs soumissions comportent la plupart du temps une partie technique (plans 3D, devis, etc.) et une partie administrative (régie, grilles de conformité, etc.).

INDICATEURS COMMUNS

Les indicateurs communs sont des points de référence qui s'appliquent autant aux donneurs d'ouvrage qu'aux fournisseurs. De façon générale, ils portent sur les liens d'affaires, mais il arrive que des paramètres hors du contrôle des parties affectent l'équilibre des marchés. C'est le cas des décisions gouvernementales portant sur la réglementation.

Spécificités techniques des soumissions

Certains éléments en lien avec l'installation des biens acquis et la rédaction des devis techniques en vue de leur acquisition ont été abordés lors des rencontres avec les donneurs d'ouvrage et les fournisseurs.

Implication d'un architecte paysagiste

Dans le cadre des appels d'offres incluant des modules de jeu ou des parcours ludiques, les donneurs d'ouvrage font régulièrement appel à des architectes paysagistes pour la rédaction du devis technique. Ces services professionnels sont notamment sollicités lors de l'aménagement complet d'une cour d'école ou d'un parc incluant des modules de jeu et/ou des parcours ludiques. Les architectes paysagistes doivent indiquer dans le devis les critères à respecter conformément au besoin communiqué par le donneur d'ouvrage.

L'un des organismes a indiqué qu'il n'avait aucun contrôle sur le choix du fournisseur de modules de jeu ou de parcours lorsqu'un architecte paysagiste était impliqué.

Devis techniques

De façon générale, les entreprises rencontrées ont précisé que les devis sont plus détaillés et de meilleure qualité quand ils sont rédigés par des architectes paysagistes. Toutefois, quatre fournisseurs affirment que certains devis sont trop précis, voire dirigés vers des entreprises spécifiques. Il a aussi été souligné que certaines firmes d'architectes paysagistes travaillent directement avec des fournisseurs spécifiques, et qu'il est même possible de savoir d'emblée lequel des projets présentés sera retenu par le donneur d'ouvrage selon la façon dont les documents d'appels d'offres sont rédigés.

Demandes d'équivalence

Lors du processus d'octroi d'un contrat pour l'acquisition de modules de jeu ou de parcours ludiques, les firmes désirant soumissionner demandent parfois la possibilité de présenter des produits avec des spécificités équivalentes à celles indiquées dans les devis techniques.

La plupart des organismes publics et municipaux rencontrés affirment accepter les demandes d'équivalence si elles sont logiques et respectent la thématique choisie (ferme, savane, etc.). Cependant, deux des donneurs d'ouvrage ont indiqué qu'ils n'acceptent pas ce type de demande, car les devis sont rédigés en fonction de la sécurité ou de la clientèle desservie et non en fonction du nombre ou du type de jeux inclus (échelles, balançoires, etc.). Les projets des fournisseurs sont évalués de façon qualitative par un pointage en fonction de l'atteinte des critères établis.

De leur côté, la majorité des fournisseurs précisent que les donneurs d'ouvrage acceptent les équivalences à l'occasion. Certaines entreprises choisissent de ne pas soumettre ce type de demandes.

Réparations

Après leur acquisition et leur installation, les modules de jeu et les parcours nécessitent parfois des réparations. Tant les donneurs d'ouvrage que les fournisseurs indiquent que le remplacement de pièces est très rare et habituellement dû à des actes de vandalisme ou à l'usure naturelle. Toutefois, les deux parties insistent, de façon quasi unanime, sur le fait qu'en cas de bris, les pièces de remplacement doivent être commandées exclusivement auprès du fournisseur qui a fourni le module de jeu.

À ce sujet, les donneurs d'ouvrage évoquent la compatibilité entre les pièces de remplacement et le module d'origine, la sécurité des installations, ainsi que les garanties sur les pièces et les modules. Les fournisseurs de modules de jeu évoquent pour leur part le respect des exigences liées à la norme CAN/CSA-Z614 ainsi que les garanties afférentes.

Quant aux entreprises spécialisées dans la conception et la réalisation de parcs de planche à roulettes, elles indiquent la plupart du temps au donneur d'ouvrage les réparations à faire sur son parcours afin que son équipe de travaux publics réalise les travaux.

Communication (entre donneurs d'ouvrage et fournisseurs, ou fournisseurs entre eux)

La communication entre les donneurs d'ouvrage et les fournisseurs est souvent continue et va au-delà des questions-réponses échangées pendant la durée d'un appel d'offres public.

Raisons de ne pas soumissionner

Si un fournisseur se procure les documents d'appel d'offres, mais choisit de ne pas soumissionner, il peut remplir un questionnaire expliquant sa décision¹⁰ et le transmettre au donneur d'ouvrage. Ce document n'est pas obligatoire, il s'agit d'une démarche facultative.

Outre l'utilisation du formulaire, de plus en plus d'organismes publics et municipaux font un suivi auprès des entreprises non soumissionnaires, dans le but d'améliorer la qualité de leurs documents d'appel d'offres et de recevoir plus de soumissions dans l'avenir.

Les donneurs d'ouvrage rencontrés¹¹ qui font un tel suivi indiquent que les principales raisons fournies pour expliquer une non-participation sont les suivantes :

- Exigences très spécifiques, non compatibles avec les produits d'un grand nombre de fournisseurs

¹⁰ Questionnaire de non-participation à un appel d'offres, produit par le Secrétariat du Conseil du trésor et publié sur l'Extranet des marchés publics : www.marchespublics.tresor.gouv.qc.ca

¹¹ Deux des neuf donneurs d'ouvrage rencontrés ne font pas de suivi auprès des fournisseurs qui se procurent les documents d'appels d'offres, mais qui ne soumissionnent pas ensuite.

- Délai d'exécution (livraison et installation) très court, notamment lorsque le donneur d'ouvrage ne veut pas ou ne peut pas prolonger ce délai
- Pénalités applicables lorsque le délai de livraison n'est pas respecté
- Publication tardive des appels d'offres, alors que l'agenda des fournisseurs est déjà chargé

Les fournisseurs rencontrés corroborent les raisons de non-soumission évoquées par les organismes publics et municipaux, en précisant que les devis qui semblent dirigés vers un concurrent spécifique ne les incitent pas à soumissionner, même s'ils ont payé les frais pour se procurer les documents d'appel d'offres. Ils mentionnent aussi les cautions de soumission et d'exécution trop élevées, ainsi que l'attribution d'un grand pointage au prix lors d'appels d'offres basés sur la qualité.

Techniques promotionnelles

En dehors du cadre spécifique des appels d'offres, les fournisseurs utilisent diverses techniques pour promouvoir leur offre auprès du public et des donneurs d'ouvrage : sites Internet, réseaux sociaux, envois massifs de courriels promotionnels intégrant le catalogue de produits, achat d'espace publicitaire dans les médias, etc.

Les événements (colloques, congrès, foires commerciales, etc.) organisés par des instances regroupant les donneurs d'ouvrage (Fédération québécoise des municipalités, Association des directeurs municipaux du Québec, etc.) ou des associations professionnelles (Association des architectes paysagistes du Québec, Association québécoise du loisir public, etc.) sont l'occasion de communications plus directes entre les organismes publics ou municipaux et les fournisseurs. Ces derniers ont alors l'occasion d'échanger avec les représentants des donneurs d'ouvrage et, lorsqu'ils sont exposants, de montrer leurs produits.

Lobbyisme

Des démarches plus poussées peuvent être effectuées par les entreprises qui s'inscrivent au Registre des lobbyistes du Québec¹². C'est le cas de quatre des dix fournisseurs rencontrés, qui peuvent alors donner des formations, créer des webinaires, rédiger de la documentation à l'attention des donneurs d'ouvrage et les rencontrer en personne. Cependant, la majeure partie des organismes publics et municipaux interviewés indiquent qu'ils n'acceptent pas que les fournisseurs leur rendent visite sur leur lieu de travail. Les fournisseurs rencontrés déplorent quant à eux cette prudence de la part des donneurs d'ouvrage, car ils considèrent qu'elle obstrue la communication.

¹² <https://lobbyisme.quebec/registre-des-lobbyistes/>

Collaborations entre les fournisseurs

Les donneurs d'ouvrage ne perçoivent pas de collaborations entre les fournisseurs, mise à part la sous-traitance du transport et de l'installation des modules de jeu à des entreprises situées près du lieu de livraison.

Les fournisseurs confirment ce fait, en ajoutant qu'il existe aussi des collaborations entre les firmes qui assument le rôle d'entrepreneur général et des entreprises spécialisées dans la réalisation de parcours ludiques ou des fournisseurs spécifiques de modules de jeu.

ENJEUX RENCONTRÉS

Voici les principaux enjeux auxquels les donneurs d'ouvrage et les fournisseurs rencontrés ont indiqué être confrontés.

Organismes publics et municipaux

- Définition des besoins, d'autant plus qu'il est difficile de comparer les spécificités des modules de jeu provenant de différents fournisseurs
- Réactions mitigées de la population, qui considère que les espaces de jeu se ressemblent et ne présentent aucune originalité
- Absence de concurrence, car ce sont toujours les mêmes fournisseurs qui soumissionnent lors des appels d'offres
- Découragement de certains fournisseurs face au processus d'acquisition (grille d'évaluation et prix) qu'ils trouvent lourd en raison de la documentation volumineuse à remplir
- Longs délais de livraison des biens acquis et des pièces de remplacement en cas de bris
- Recours exclusif au fournisseur d'origine en cas de remplacement de pièces, ce qui réduit la concurrence
- Qualité insatisfaisante de l'installation des modules de jeu
- Mécontentement de certains fournisseurs lorsque le donneur d'ouvrage décide de procéder lui-même à l'installation des modules de jeu, car cela réduit le montant du contrat et leur marge de profit
- Difficulté de trouver des fournisseurs pour l'acquisition et l'installation de la surface amortissante requise pour les modules de jeu
- Accent mis sur l'achat local qui ne favorise pas l'augmentation de la concurrence, car plusieurs firmes importent leurs produits (États-Unis, Europe, etc.)
- Baisse des budgets disponibles pour l'achat de modules de jeu et la réalisation de parcours ludiques

Fournisseurs

- Durée des appels d’offres (14 jours) trop courte pour préparer une soumission, alors que les dépenses nécessaires à sa préparation et la lourdeur administrative afférente sont considérables
- Cautions d’exécution très élevées pour des projets dont la valeur est inférieure à 100 000 \$
- Devis techniques contenant des critères et des exigences très précis, voire restrictifs, qui limitent la concurrence et éveillent des soupçons de favoritisme
- Clauses d’achat local incluses aux documents d’appel d’offres qui limitent la concurrence
- Inclusion dans les documents d’appel d’offres d’anciennes normes de sécurité qui ne sont plus à jour ou de budgets désuets
- Difficultés à communiquer et à conclure des contrats avec certains donneurs d’ouvrage
- Difficulté à comprendre les raisons de rejet de leurs soumissions, car plusieurs donneurs d’ouvrage refusent de remettre aux fournisseurs les grilles de pointage
- Longs délais d’adjudication empêchant les entreprises de soumissionner à d’autres appels d’offres
- Promotion de la qualité ardue, car le critère de base des donneurs d’ouvrage est l’acquisition au plus bas prix possible

TÉMOIGNAGES COMPLÉMENTAIRES DES FOURNISSEURS

Certains fournisseurs rencontrés ont aussi déploré le manque de transparence et de compétition au sein du marché ciblé par la présente vigie et dénoncé certaines pratiques susceptibles de nuire à une saine concurrence. Selon eux :

- Les donneurs d’ouvrage sont souvent subjectifs et favorisent des fournisseurs spécifiques.
- Les appels d’offres sont souvent ciblés (truquage des critères qualitatifs), ce qui rend impossible l’obtention de contrats par un nouveau joueur.
- Dans certains cas, l’adjudicataire d’un contrat a collaboré à la conception du projet (de parc, de module de jeu, de parcours, etc.) avant que l’appel d’offres pour sa réalisation soit lancé.
- Des firmes d’architectes paysagistes, qui rédigent régulièrement les devis techniques des appels d’offres dans ce marché, collaborent avec des fournisseurs de modules de jeu et de parcours spécifiques.

RECOMMANDATIONS

Les constats qui ressortent de cette vigie amènent l'AMP à formuler des recommandations aux organismes municipaux et scolaires. Ces recommandations visent à assurer l'intégrité des processus d'adjudication et d'attribution des contrats, la transparence et la saine concurrence dans le marché des modules de jeu et des parcours ludiques.

Description des besoins en termes génériques

Les donneurs d'ouvrage doivent décrire leurs besoins en termes génériques (performance ou exigences fonctionnelles) plutôt qu'en recourant à des caractéristiques descriptives (tirées des catalogues de fournisseurs spécifiques, par exemple) ou aux devis d'appels d'offres similaires publiés par d'autres organismes.

Vigilance quant au contenu des devis techniques

Lorsque la rédaction du devis technique est confiée à un professionnel externe, tel un architecte paysagiste, le donneur d'ouvrage doit exercer sa vigilance pour s'assurer de l'intégrité du devis et, par extension, de l'absence d'un quelconque favoritisme envers des fournisseurs spécifiques.

Adaptation des documents d'appel d'offres à l'envergure du projet

Il est de la responsabilité du donneur d'ouvrage d'adapter les exigences incluses dans les documents d'un appel d'offres à l'envergure du projet à réaliser et de s'assurer que les exigences financières et normatives sont toujours à jour. Ainsi, les organismes publics et municipaux sont tenus d'adapter les montants de caution de soumission et/ou d'exécution au budget de chaque projet. Ils sont aussi dans l'obligation de fournir aux soumissionnaires le montant estimé de la dépense qui reflète la situation économique du moment ainsi que les exigences relatives à la sécurité qui correspondent aux normes les plus récentes formulées par les instances compétentes.

Suivi auprès des entreprises non soumissionnaires

Effectuer un suivi systématique auprès des fournisseurs qui ont acheté les documents d'appel d'offres sans soumissionner permet aux donneurs d'ouvrage de saisir les raisons de leur abstention et, le cas échéant, d'améliorer leurs pratiques pour favoriser l'ouverture à la concurrence.

Assurer un retour assidu auprès des fournisseurs dont les soumissions n'ont pas été retenues aide les entrepreneurs à comprendre les raisons pour lesquelles leurs soumissions ont été rejetées et à ajuster par la suite leurs propositions aux besoins et exigences des donneurs d'ouvrage. Cette démarche aide à promouvoir la transparence et favorise une plus grande ouverture du marché.

Privilégier des modes de sollicitation qui encouragent la concurrence, même sous le seuil d'appel d'offres public

L'acquisition de modules de jeux et de parcours ludiques principalement par contrat de gré à gré, suivant une demande de prix à deux ou trois fournisseurs choisis par le donneur d'ouvrage, a conduit à l'attribution de la majorité des contrats à une poignée de fournisseurs. Cette pratique, bien que facile et rapide pour les organismes publics et municipaux, affecte l'ouverture du marché à la concurrence.

Ainsi, il est recommandé aux organismes de privilégier, même pour des contrats dont la valeur est inférieure au seuil d'appel d'offres public, des modes de sollicitation qui encouragent la concurrence, comme les appels d'offres sur invitation et les appels d'offres publics, afin de donner la possibilité à un plus grand nombre de fournisseurs d'y participer. Il est aussi nécessaire que les organismes municipaux révisent leur Règlement de gestion contractuelle afin de privilégier ces modes d'acquisition.

La rotation des fournisseurs doit aussi être respectée par tous les donneurs d'ouvrage dans le cadre des contrats dont la valeur est inférieure au seuil d'appel d'offres public. Dans ce cas, les organismes publics et municipaux publient des avis de qualification leur permettant d'évaluer la qualité de leurs fournisseurs tout en assurant la rotation de ceux-ci lors de l'octroi de contrats de gré à gré.

Le respect de ces recommandations mènera à l'ouverture du marché. Un plus grand nombre de fournisseurs, qui ne sont pas forcément avantagés jusqu'à présent, y auront accès. L'élargissement de la concurrence et, par conséquent, l'augmentation de l'offre de modules de jeu et de parcours ludiques pourront mener à une diminution des prix, générant ainsi des économies de fonds publics.

Sensibilisation du personnel œuvrant en gestion contractuelle

Les organismes municipaux et les centres de services scolaires doivent sensibiliser les membres de leur personnel aux enjeux éthiques liés à la rencontre ou à la fréquentation des fournisseurs en dehors du cadre officiel (congrès, forums, foires commerciales, salons et autres événements organisés par des regroupements institutionnels ou professionnels).

CONCLUSION

Le marché des modules de jeu et des parcours ludiques est un milieu d'affaires niché qui fournit des produits d'une longue durée de vie à une partie seulement des donneurs d'ouvrage publics, soit les centres de services scolaires et les organismes municipaux. Considérant que les remplacements de produits suivent des cycles de 15 à 20 ans et que les nouvelles acquisitions dépendent des budgets des municipalités ainsi que de plusieurs types de financement dans le cas des écoles (ministère de l'Éducation du Québec, centres de services scolaires, établissements, milieu social), les contrats de ce secteur sont peu nombreux, ce qui crée un champ de concurrence intense entre les fournisseurs.

Les campagnes de promotion organisées par certains fournisseurs pour présenter leurs produits (forums, webinaires, formations, rencontres en personne avec les donneurs d'ouvrage, etc.), la capacité d'exécution rapide des contrats, un réseau de sous-traitants efficaces pour le transport et l'installation des acquisitions, et la personnalisation des produits en fonction des besoins du client semblent jouer un rôle décisif dans la prise de décision des donneurs d'ouvrage.

Pour les fournisseurs, ces facteurs présupposent une capacité de mobilisation rapide de leurs effectifs afin de modifier, livrer et installer les produits acquis par les organismes publics et municipaux dans les délais impartis, ainsi qu'une solidité financière permettant de se prémunir contre ou d'assumer les coûts des imprévus, tels les tarifs douaniers. Cela peut expliquer la prédominance d'un nombre restreint de fournisseurs réunissant ces conditions, qui concluent par conséquent environ 70 % des contrats publics du marché ciblé.

La valeur inférieure au seuil d'appel d'offres public des modules de jeu et, parfois, des parcours ludiques donne aux organismes publics et municipaux une large marge de manœuvre quant au mode de conclusion de leurs contrats. Cela se traduit souvent par le choix du fournisseur avec lequel le donneur d'ouvrage se sent le plus à l'aise et qui lui fournit le plus de services (installation, adaptation des produits à ses besoins, proximité au lieu de livraison, etc.).

L'analyse de l'AMP n'a pas relevé d'indices de collusion au sein du marché ciblé, mais elle soulève des questions quant à une véritable ouverture à la concurrence.

Par ailleurs, cette analyse ne révèle pas de comportements défaillants comme un partage de territoires (régions, villes, municipalités, centres de services scolaires, etc.) ou une pression exercée sur les donneurs d'ouvrage pour obtenir des contrats.

Enfin, il ressort de la présente vigie que le marché des modules de jeu et des parcours ludiques est un milieu accessible à un certain nombre de fournisseurs, qui se livrent à une forte concurrence. Les entreprises plus agressives en marketing et en promotion de leurs produits, et qui ont les moyens financiers pour y investir, semblent davantage tirer leur épingle du jeu.

Qu'ils soient manufacturiers ou distributeurs, les nouveaux joueurs ou ceux qui sont moins dynamiques sur le marché semblent rencontrer des difficultés à obtenir des contrats publics. Ce constat tiré d'abord de l'analyse des données sur les contrats publics a été corroboré par les témoignages des personnes rencontrées.

Les résultats de cette vigie incitent l'AMP à exercer une vigilance accrue et travaille déjà avec d'autres partenaires municipaux en intégrité à documenter et analyser les phénomènes des devis dirigés qui peuvent faire en sorte de restreindre la concurrence et ainsi, augmenter le coût des projets.

ANNEXE 1

Nombre de contrats conclus pendant la période de référence par les 20 fournisseurs les plus sollicités¹³

Fournisseur	Nombre de contrats
Tessier Récréo-Parc inc.	253
Équipements récréatifs Jambette inc.	126
Les Industries Simexco inc.	54
Atelier Go-Élan inc.	32
Techsport inc.	23
Atmosphäre inc.	21
Inexco Construction inc.	16
ABC Récréation Québec inc.	11
Papillon Skate Parc inc.	7
Groupe Ici Jeux	5
Vortex Structures Aquatiques Internationales inc.	5
Can-Aqua International ltée	5
Installation Jeux-Tec inc.	4
Construction Ghislain Lavallée inc.	3
Les Entreprises Delorme	3
J. P. Doyon ltée	3
Limoges et Fils inc.	2
Aménagements Sud-Ouest	2
Equiparc Manufacturier d'équipement de parcs inc.	2
Pavage Scellant Jirico inc.	2

Ce tableau recense un total de 579 contrats sur les 634 contrats faisant partie l'échantillon pendant la période de référence, soit 91 % des contrats.

¹³ Données publiques provenant du Système électronique d'appels d'offres du gouvernement du Québec (SEAO).

ANNEXE 2

Nombre de contrats conclus pendant la période de référence selon le mode de sollicitation¹⁴

Avis d'appel d'offres

Fournisseur	Nombre de contrats
Tessier Récréo-Parc inc.	131
Équipements récréatifs Jambette inc.	55
Les Industries Simexco inc.	42
Atmosphère inc.	15
Inexo Construction inc.	11
Atelier Go-Élan inc.	8
ABC Récréation Québec inc.	7
Papillon Skate Parc inc.	7
Techsport inc.	4

Contrats de gré à gré

Fournisseur	Nombre de contrats
Tessier Récréo-Parc inc.	72
Équipements récréatifs Jambette inc.	41
Atelier Go-Élan inc.	12
Techsport inc.	10
Atmosphère inc.	5
Les Industries Simexco inc.	5
ABC Récréation Québec inc.	1

¹⁴ Données publiques provenant du Système électronique d'appels d'offres du gouvernement du Québec (SEAO).