

Mémoire de Philip Merrigan

Représentant le Groupe de recherche en capital humain

Commission de la Culture et l'Éducation

Québec 29 mai 2019

Le GRCH poursuit des études, en autres, sur les l'impact des politiques québécoises qui visent l'augmentation du capital humain (stock de santé, de compétences cognitives et non-cognitives) de la petite enfance à l'adolescence. Le capital humain est fondamental au bien-être puisque ses effets positifs s'étalent sur plusieurs années de la vie d'un individu. Donc, plus il est élevé à un jeune âge, plus il aura le temps de créer des bénéfices, c'est un argument simple qui incite les gouvernements à réfléchir sur les politiques de capital humain pour la petite enfance et l'adolescence.

Plusieurs études des chercheurs de notre groupe ont évalué l'impact de la politique de garde à tarification réduite de 1997 sur l'emploi des mères et sur le capital humain des enfants et leur bien-être. Nous avons montré que la politique avait eu des effets substantiels sur l'emploi des mères non seulement pendant la petite enfance mais aussi lorsque l'enfant est d'âge scolaire<sup>1</sup>. Cependant, nous avons trouvé des effets négatifs de la politique sur les enfants et les mères (santé, comportement, tests cognitifs pour les petits) pendant la petite enfance corroborant les résultats de Baker, Gruber et Milligan<sup>2</sup>. Cependant, nous montrons que ces effets négatifs étaient

---

<sup>1</sup> Lefebvre, Pierre, Merrigan, Philip, 2008. Childcare policy and the labor supply of mothers with young children: a natural experiment from Canada. *J. Labor Econ.* 26 (3), 519–548.  
Lefebvre, Pierre, Merrigan, Philip, Verstraete, Matthieu, 2009. Dynamic labour supply effects of childcare subsidies: evidence from a Canadian natural experiment on universal childcare. *Labour Econ.* 16 (5), 490–502.

Haeck, C., Lefebvre, P. & Merrigan, P. (2015) “Canadian Evidence on Ten Years of Universal Preschool Policies: The Good and the Bad.” *Labour Economics*, vol. 36, p. 137-157.

<sup>2</sup> Baker, Michael, Gruber, Jonathan, Milligan, Kevin, 2008. Universal child care, maternal labor supply, and family well-being. *J. Polit. Econ.* 116 (4), 709–745.

présents surtout pendant les premières années de la politique s'estompant vers 2006<sup>3</sup>. Nous trouvons aussi que ces effets négatifs en petite enfance n'ont pas persisté à l'école primaire ou secondaire. Cependant, nous ne trouvons pas d'effets positifs de la politique sur les enfants. Il faut ajouter que Baker et ses co-auteurs publient actuellement une étude qui montre des effets négatifs de long-terme de cette politique sur les jeunes. Nous n'avons pas le temps ici de discuter en profondeur des différences entre les approches retenues pour évaluer la politique, mais nos résultats de long terme suggèrent plus tôt des effets neutres. Enfin, Kottelenberg et Lehrer (2018) trouvent des effets positifs de la politique sur 2 indicateurs pour un échantillon d'enfants défavorisés mais ne montrent pas que ces effets positifs persistent à long terme. Les travaux sur la qualité par Japel et son équipe<sup>4</sup> montre que la qualité n'était pas élevée dans le réseau, bien que plus élevée dans les CPE. Les investissements doivent donc se poursuivre pour maintenir les acquis durant la petite enfance et la qualité doit être au rendez-vous, particulièrement en milieu défavorisé.

Nous avons aussi évalué l'effet de la réforme scolaire de 2000 sur les résultats en mathématiques et nous montrons des effets négatifs de la réforme. Ces résultats sont corroborés par Simon Larose professeur à l'université Laval. De plus, les cohortes les plus anciennes d'enfants ayant été touché par ces politiques sont maintenant d'âge universitaire. Une analyse sommaire des statistiques ne montre rien de particulier pour ces cohortes en termes de réussite scolaire. Si un des objectifs de ces politiques (garde et réforme scolaire) était l'amélioration du

---

<sup>3</sup> Haeck, C., Lebihan, L. & Merrigan, P. (2018) "Universal childcare and long-term effects on child well-being : Evidence from Canada." *Journal of Human Capital*, vol. 12(1), p. 38-98.

<sup>4</sup> Japel, Christa, Richard E. Tremblay, and Sylvana Côté. 2005. "Quality Counts!" *Choices* 11:5.

capital humain et aussi une réduction des inégalités dans la réussite scolaire, elles ne semblent pas avoir atteint leur but.

Depuis 2013 des efforts ont été faits pour augmenter le nombre de places maternelles 4 ans en particulier dans les quartiers défavorisés. Cela fait du sens, car on le sait plusieurs enfants de 4 ans ne sont pas en services de garde à 4 ans, et n'ont donc pas accès aux services éducatifs. De plus, plusieurs sont de milieux défavorisés. En effet, du point de vue de l'équité il semble nécessaire que tous les enfants aient accès aux mêmes services éducatifs. Dans une recherche financée par le FRQSC, Christa Japel et son groupe à l'UQAM ont évalué les premiers pas de cette politique, ils concluent :

« Nos résultats indiquent que l'intensité et la qualité des maternelles 4 ans ont très peu d'effet sur la préparation à l'école et, ainsi, ne réduisent pas de façon significative l'effet des conditions sociodémographiques des enfants sur leur préparation à l'école. »<sup>5</sup>

Ajoutons une étude américaine très imposante de Grover Whitehurst à la Brookings Institution qui arrive aux mêmes conclusions que Japel pour les États-Unis. Il écrit :

“There is a strong and politically bipartisan push to increase access to government-funded pre-K. This is based on a premise that free and available pre-K is the surest way to provide the opportunity for all children to succeed in school and life, and that it has predictable and cost-effective positive impacts on children's academic success. The evidence to support this predicate is weak.”<sup>6</sup>

Est-ce que la poursuite de la politique de la maternelle 4 ans réussira à augmenter de manière significative le capital humain des enfants du Québec, en particulier celui des enfants

---

<sup>5</sup> Christa Japel, et co-auteurs, Les maternelles 4 ans : la qualité de l'environnement éducatif et son apport à la préparation à l'école chez les enfants en milieux défavorisés, sommaire, rapport soumis au FRQSC-Actions Concertées.

<sup>6</sup> Grover Whitehurst, Does State Pre-K Improve Children's achievement?, Brookings Institution, report, July 2018.

défavorisés ? La réponse dépend de plusieurs paramètres. La recherche internationale propose plusieurs pistes pour le succès d'une telle politique.

D'abord, il faut que les enseignants aient la formation nécessaire pour travailler avec des enfants de 4 ans et de milieux défavorisés, donc spécialisée dans ce domaine. Deuxièmement, les classes doivent être très petites.<sup>7</sup> Troisièmement, on doit intervenir au niveau des parents. Quatrièmement, les programmes doivent s'adapter aux problèmes spécifiques des populations suivies (les solutions à Montréal sont possiblement différentes que celles pour le Bas St-Laurent). Cinquièmement, le suivi doit se poursuivre bien au-delà la maternelle. Finalement, la mise en place doit se faire de manière graduelle, afin qu'une évaluation de l'impact de la politique puisse se faire et permettre une adaptation de la politique aux ratés incontournables associés à toute entreprise de ce genre.

Ceci étant dit, le système éducatif du Québec, sur la base des tests internationaux, semble aussi efficace que ceux des autres provinces canadiennes et se classe bien au niveau international et ce peu importe la classe sociale de l'enfant. Cependant, ce qui est particulier au Québec est le très faible taux de graduation du secondaire après 5 ans et même 7 ans au secondaire pour les garçons de milieux défavorisés, en comparaison avec ceux du reste du Canada. Pourtant, les garçons défavorisés du Québec ne semblent pas faire moins bien que ceux du reste du Canada en ce qui a trait aux résultats des tests cognitifs. Il est donc possible que les difficultés de ces garçons se situent à un niveau non-cognitif (motivation, prestige associé au diplôme, manque d'estime de soi etc...). Plusieurs des interventions en petite enfance qui améliorent

---

<sup>7</sup> Connolly, M. et C.Haack, Le lien entre la taille des classes et les compétences cognitives et non cognitives, 2018RP-18, CIRANO.

Connolly, M., & Haack, C. (2018) "Nonlinear Class Size Effects on Cognitive and Noncognitive Development of Young Children." Cahier de recherche numéro 18-01, Groupe de recherche sur le capital humain.

substantiellement le succès à l'école dépendent de leur impact sur des facteurs non-cognitifs. Possiblement que les aspects non-cognitifs du développement devraient préoccuper ceux qui construisent les programmes d'intervention en maternelle 4 ans.<sup>8</sup>

Je pense que si on met en place un programme, rigide, monolithique, sans évaluation, qui ne concerne que le court-terme, et qui se déploie trop rapidement, on verra les mêmes échecs qu'avec la politique de garde à contribution réduite et la réforme scolaire en ce qui a trait de leurs effets sur les enfants en particulier ceux des milieux défavorisés. Il est difficile pour l'école de compenser pour le manque de ressources, autant monétaires qu'en capital humain, des foyers très défavorisés ou brisés par la drogue, la violence, ou le manque d'amour. Il faut considérer d'autres pistes que l'école pour donner à tous les enfants une bonne chance de réussir. En fait, il n'y a pas de substitut parfait à un foyer stable, avec des revenus adéquats pour subvenir aux besoins de base, et surtout avec des parents qui croient à la réussite de leurs enfants, et aux bienfaits d'une longue éducation. Mais il est possible qu'une politique prudente basée sur des preuves empiriques puisse augmenter les chances de réussite pour des milliers d'enfants qui clairement n'en ont pas. Puisque la stratégie proposée touchant les 4 ans englobe aussi les services de garde, il faut nécessairement s'assurer que les enfants qui y resteront, et que les enfants des milieux moins favorisés reçoivent des services éducatifs de la même qualité qu'en maternelle. Enfin, il faut espérer rendre aux contribuables les sommes importantes qui seront investies dans cette politique, donc de produire des analyses bénéfices-coûts de la politique pour s'en assurer. Malheureusement, les données pour évaluer les politiques éducatives du gouvernement sont à peu près inexistantes ou très difficiles d'accès. Un vaste chantier sur cette

---

<sup>8</sup> Cognitive Skills are not enough, <https://heckmanequation.org/resource/cognitive-skills-are-not-enough/>, The Heckman Equation.

question est nécessaire à notre avis afin de pouvoir évaluer non pas l'implantation des programmes et services, mais les retombées de ceux-ci.