

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Study on the effectiveness of ALMPs

Research project for the European Commission,
DG Employment, Social Affairs
and Equal Opportunities

Final report

Executive Summary
Kurzzusammenfassung
Résumé



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Executive Board:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (President),
Prof. Dr. Thomas K. Bauer
Prof. Dr. Wim Kösters

Governing Board:

Dr. Eberhard Heinke (Chairman);
Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Reinhold Schulte
(Vice Chairmen);
Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Christoph Dänzer-Vanotti,
Dr. Hans Georg Fabritius, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Karl-Heinz Herlitschke,
Dr. Thomas Köster, Tillmann Neinhaus, Dr. Günter Sandermann,
Dr. Gerd Willamowski

Scientific Advisory Board:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,
Prof. Dr. Michael Lechner, Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.,
Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

Honorary Members of RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †

RWI : Projektberichte

Published by Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstrasse 1/3, D-45128 Essen
Phone +49 (0) 201/81 49-0, Fax +49 (0)201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de
All rights reserved. Essen, Germany, 2005
Editor: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Study on the effectiveness of ALMPs

Research project for the European Commission,
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities

Final report – December 22, 2005

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Study on the effectiveness of ALMPs

Research project for the European Commission,
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities

Final report – December 22, 2005

Executive Summary
Kurzzusammenfassung
Résumé



Project leader:

Dr. Jochen Kluge (RWI Essen, Germany)

Team RWI Essen:

Dr. Michael Fertig, Lena Jacobi, Leonhard Nima, Sandra Schaffner,
Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, PhD.

Expert Network:

Prof. David Card, PhD (University of California, Berkeley, USA)

Prof. Dr. Marek Góra (Warsaw School of Economics, Poland)

Prof. Peter Jensen, PhD (Aarhus School of Business, Denmark)

Reelika Leetmaa (PRAXIS Tallinn, Estonia)

Dr. Eleonora Patacchini, PhD (University of Rome, Italy)

Prof. Bas van der Klaauw, PhD (Free University Amsterdam, Netherlands)

Prof. Dr. Andrea Weber (Institute for Advanced Studies Vienna, Austria)

Study on the effectiveness of ALMPs

**Research project for the European Commission,
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities,
conducted by RWI Essen, Germany, with a network of country experts**

Executive Summary

Against the background of at least two decades of unsatisfactory European labor market performance, at the Luxembourg Jobs summit in November 1997 the *European Commission* initiated what has become known as the *Luxembourg Process*. The *Amsterdam Treaty* introduced a new *Employment Title*, which for the first time raised employment issues to the same status as other key goals in the formulation of European Union economic policy. The Treaty represents a critical step in the development of the *European Employment Strategy*. Article 2, for instance, states that “member states [...] shall regard promoting employment as a matter of common concern and shall co-ordinate their actions”. Article 3 formally recognizes that high employment should be an explicit goal “in the formulation and implementation of Community policies and activities”.

The Lisbon European Council in the year 2000 updated the European Employment Strategy, specifying that by 2010 the Union should regain conditions for full employment and strengthen cohesion. In particular, by 2010 the overall EU employment rate should be raised to 70%, and the average female employment rate to more than 60%. The Stockholm Council in 2001 stated intermediate targets (67% average employment rate by 2005, and 57% for women). The Barcelona Council in 2002 confirmed that full employment was the overarching objective and called for a reinforced Employment Strategy to underpin the Lisbon targets in an enlarged European Union.

Active Labor Market Policies – including measures such as job search assistance, labor market training, wage subsidies to the private sector, and direct job creation in the public sector – are an important element of this

European Employment Strategy. While such policies have been in use for many years in most countries, there is a growing awareness of the need to develop scientifically-justified measures of the effectiveness of different Active Labor Market Policies (ALMPs). Indeed, concerns about the effectiveness of ALMPs have become an increasingly important feature of the EU's Broad Economic Policy Guidelines, the Employment Guidelines, and the Recommendations for Member States' employment policies.

A substantial number of *evaluations of ALMP effectiveness* has been conducted in Member States, by independent researchers, by researchers commissioned by government bodies, as part of ESF programs, or as national studies contributing to the European Employment Strategy evaluation. In most cases, the focus of these evaluations has been on the short term employment effects of active measures, disregarding the possibility of positive or negative interactions between ALMP participants and other employed and unemployed workers (so-called "general equilibrium" effects). But even within this narrow focus the evidence from existing evaluations remains inconclusive: there is little consensus on whether Active Labor Market Policies actually reduce unemployment or raise the number of employed workers, and which type of program seems most promising. It is also not evident what any one country can learn from ALMP experiences in another country. Few overview studies exist, and their largely descriptive nature precludes any firm policy conclusions.

It has been the objective of this study to overcome this deficit, by utilizing an appropriate conceptual framework that allows drawing systematic conclusions and deriving policy recommendations from the available cross-country evidence on ALMP effectiveness. The main part of the analysis is set against the backdrop of *three frames*. First, we discuss the role of the *European Employment Strategy* in shaping member states' labor market policies, and describe the current situation on European labor markets regarding core indicators such as the unemployment rate and GDP growth. The second frame is given by a discussion and definition of *active labor market program types*, and program expenditure by country and type of measure. The most important ALMP categories are (i) *training programs*, which essentially comprise all human capital enhancing measures, (ii) *private sector incentive schemes*, such as wage subsidies to private firms, (iii) *direct employment programs*, taking place in the public sector, and (iv) *Services and Sanctions*, a category comprising all measures aimed at increasing job search efficiency, such as counseling and monitoring, job search assistance, and corresponding sanctions in case of noncompliance. It is important to note that many active labor market programs in European countries specifically target the *young workers* (25 years of age and younger) among the unemployed.

The third frame regards the *methodology of program evaluation*. Since the cross-European analysis of ALMP effectiveness must necessarily rely on credible evaluation studies from specific countries, appropriate *outcome variables* and cost measures, as well as feasible *identification strategies* that can help solve the so-called “*evaluation problem*” (i.e. the inherent unobservability of the counterfactual no-program situation) must be discussed and properly specified.

Logically building on the delineation of these three frames, the subsequent analysis of ALMP effectiveness concentrates on *two focal points*. The first focus regards a set of *country studies* from selected EU member states. Specifically, these are Austria, Denmark, Estonia, France, Germany, Italy, The Netherlands, Poland, Spain, Sweden, and the UK. While taking into account idiosyncrasies of each country, for purposes of comparability the studies follow a homogenous structure, discussing (a) *the economic context*, (b) *labor market institutions*, (c) *ALMP practice*, and (d) *ALMP evaluations*. Unsurprisingly, both the economic background and the institutional set-up vary across countries, from currently well-performing (e.g. Denmark, Estonia) to rather sluggish economies (e.g. Germany), and from fairly flexible (e.g. the UK) to rather heavily regulated labor markets (e.g. France, Germany). Substantial differences exist with respect to ALMP practice, too. Some countries spend a substantial share of GDP on active measures (e.g. The Netherlands, Denmark, Sweden) and run a comprehensive set of various types of ALMP (e.g. Germany), while other countries spend considerably less (e.g. the UK, Italy) and run a relatively narrow set of programs (e.g. Estonia, Spain). Denmark certainly has the most comprehensive ALMP strategy with substantial effort to activate all unemployed persons.

Similar to differences in the implementation of ALMP, also the evaluation practice varies across countries. Sweden is well-known to have a long tradition of running and thoroughly evaluating ALMP, the Netherlands and the UK stand out as countries implementing some evaluations based on randomized experiments. In Spain and Italy, for instance, an “evaluation culture” hardly exists, which is probably in line with a limited ALMP practice that is only just emerging. Germany is an example of a country in which – despite a fairly long tradition of running ALMPs-program evaluations were almost nonexistent until few years ago, and in which a practice of evaluating labor market policies has developed very rapidly. It is true for all countries that almost every evaluation study exclusively discusses microeconomic treatment effects, and that only very few macroeconomic studies exist.

Succeeding the country studies, the *second focus* regards the appropriate *summarizing of the available evidence*. After first reviewing the experiences from the country reports and several studies from the remaining member

states (as well as Norway and Switzerland) in a descriptive manner, the study then concentrates on a *meta-analysis* of the available evidence. The objective of the meta analysis is to draw *systematic lessons* from the more than 100 evaluations that have been conducted on ALMPs in Europe, and to complement the more descriptive analyses and country-level summaries in the preceding parts of the study. Most of the evaluation studies considered have been conducted on programs that were in operation in the period after 1990. This reflects the fact that the past 15 years have seen an increasing use of ALMPs in EU member states, and some improvement in the methodologies used to evaluate these programs. Thus, we believe that lessons drawn from our meta-analysis are highly relevant to the current policy discussions throughout Europe on the appropriate design of ALMPs.

The picture that emerges from the quantitative analysis is surprisingly clear-cut. Once the *type of the program* is taken into account, the analysis shows that there is little systematic relationship between program effectiveness and a host of other contextual factors, including the country or time period when it was implemented, the macroeconomic environment, and a variety of indicators for institutional features of the labor market. The only institutional factor that appears to have an important systematic effect on program effectiveness is the presence of more restrictive dismissal regulations. But even this effect is small relative to the effect of the program type. Traditional *training programs* are found to have a *modest likelihood* of recording a *positive impact* on post-program employment rates. Relative to these programs, *private sector incentive programs* and *Services and Sanctions* show a *significantly better* performance. Indeed, we find that evaluations of these types of programs are *40–50 percent more likely* to report a positive impact than traditional training programs. By comparison, evaluations of ALMPs that are based on *direct employment in the public sector* are *30–40 percent less likely* to show a positive impact on post-program employment outcomes. Also the target group seems to matter, as programs aimed specifically at *young workers* fare *significantly worse* than programs targeted at adults, displaying a *40–60 percentage points lower* probability of reporting a positive effect.

The general policy implications that follow from these findings are rather straightforward. Decision makers should clearly focus on the type of program in developing their ALMP portfolio, and the European Commission should spell out similar recommendations to member states within the European Employment Strategy: Training programs should be continued, and private sector incentive schemes should be fostered. Particular attention should be paid to Services and Sanctions, which turns out to be a particularly promising and, due to its rather inexpensive nature, cost-effective type of measure. A well-balanced design of basic services such as job search assistance and

counseling and monitoring, along with appropriate sanctions for non-compliance, seems to be able to go a long way in enhancing job search effectiveness. Direct employment programs in the public sector, on the other hand, are rarely effective and frequently detrimental regarding participants' employment prospects. On this account they should be discontinued, unless other justifications can be found. Some countries have already resorted to redefining the objective of direct employment programs such that they should increase “employability” rather than actual employment, an outcome that is notoriously difficult to assess empirically.

Young people appear to be particularly hard to assist. It is not clear if it follows from this disappointing result that youth programs should be abolished, or rather that such programs should be re-designed and given particular attention. It might also be the case that active labor market policies are not at all the appropriate policy for this group, and public policy should therefore focus on measures that prevent the very young from becoming disadvantaged on the labor market in the first place.

The development of an “evaluation culture” has been positive in basically all member states, though different countries clearly find themselves at different stages of that development. One evident conclusion of this study is that evaluation efforts should be continued and extended. An ever-refined meta-analysis of an ever-extended set of European evaluation studies would continue to produce important insight into the effectiveness of ALMPs, in particular as data quality and methodology will likely continue to improve. The substantial advances in non-experimental program evaluation notwithstanding, more member states' governments interested in the effectiveness of their policies should consider implementing randomized experiments, in light of the strength of the evidence they produce.

Studie zur Effektivität Aktiver Arbeitsmarktpolitik

**Forschungsprojekt für die Europäische Kommission,
DG Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit,
durchgeführt vom RWI Essen, Deutschland, zusammen mit einem Netzwerk
von Länderexperten**

Kurzzusammenfassung

Vor dem Hintergrund von mindestens zwei Jahrzehnten einer unzufriedenstellenden Situation auf europäischen Arbeitsmärkten hat die *Europäische Kommission* im Rahmen des Luxemburger Job-Gipfels im November 1997 den so genannten *Luxemburger Prozess* begonnen. Der *Amsterdamer Vertrag* enthielt einen neuen *Beschäftigungsparagrafen*, der zum ersten Mal dem Thema Beschäftigung den gleichen Status zuschrieb wie anderen zentralen Zielen der Wirtschaftspolitik der Europäischen Union. Der Vertrag bedeutet einen wichtigen Schritt in der Entwicklung der *Europäischen Beschäftigungsstrategie*. Artikel 2 beispielsweise formuliert, dass die Mitgliedsstaaten die Förderung von Beschäftigung als gemeinsame Angelegenheit betrachten und ihr Handeln miteinander abstimmen sollen. Artikel 3 erkennt formell an, dass eine hohe Beschäftigungsquote ein explizites Ziel in der Formulierung und Umsetzung von Politikmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft sein soll.

Das Treffen des Europäischen Rates in Lissabon im Jahr 2000 überarbeitete die Europäische Beschäftigungsstrategie und legte fest, dass bis zum Jahr 2010 die Europäische Union die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung wiedererlangt und die Soziale Kohäsion verstärkt haben soll. Insbesondere sollen bis 2010 die durchschnittliche Gesamtbeschäftigungsrate in der EU auf 70% sowie jene der Frauen auf über 60% erhöht werden. Beim Treffen in Stockholm 2001 legte der Europäische Rat Zwischenziele fest (67% Gesamtbeschäftigungsrate und 57% für Frauen bis 2005). Das Treffen in Barcelona 2002 bekräftigte, dass Vollbeschäftigung das übergreifende Ziel ist, und forderte eine verstärkte Beschäftigungsstrategie ein, um die Ziele von Lissabon in einer erweiterten Europäischen Union zu untermauern.

Aktive Arbeitsmarktpolitik – d.h. Maßnahmen wie Unterstützung bei der Stellensuche, Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Lohnsubventionen im privaten Sektor, Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Sektor – sind ein wichtiger Teil dieser Europäischen Beschäftigungsstrategie. Während derartige Maßnahmen in den meisten europäischen Ländern seit vielen Jahren Verwendung finden, gibt es ein zunehmendes Bewusstsein für die Notwendigkeit, wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse zur Effektivität unterschiedlicher Programme der Aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) zu entwickeln. Tatsächlich ist das Interesse an der Wirksamkeit von AAMP ein zunehmend wichtiges Element sowohl der wirtschaftspolitischen und beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU als auch der Empfehlungen für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten.

Eine Vielzahl an *Evaluationen der Wirksamkeit von AAMP* ist in den Mitgliedsstaaten durchgeführt worden, zum Teil von unabhängigen Wissenschaftlern, von Wissenschaftlern im Auftrag der Regierung, als Bestandteil der ESF-Programme, oder als nationale Studien im Rahmen der Evaluation der Europäischen Beschäftigungsstrategie. In den meisten Fällen lag die Aufmerksamkeit der Studie bei den kurzfristigen Beschäftigungseffekten der aktiven Maßnahme, ungeachtet der Möglichkeit positiver oder negativer Interaktionen zwischen Maßnahmeteilnehmern und anderen beschäftigten oder arbeitslosen Personen (sogenante „Allgemeine Gleichgewichtseffekte“). Doch auch im Rahmen dieser engen Fokussierung ist die Evidenz aus den Evaluationsstudien keineswegs eindeutig: es gibt kaum Übereinstimmung darüber, welche Maßnahme der AAMP tatsächlich Arbeitslosigkeit senkt oder Beschäftigung erhöht, und welche Art von Maßnahme am vielversprechendsten ist. Es ist des Weiteren unklar, was ein bestimmtes Land von Erfahrungen eines anderen Landes lernen kann. Nur wenige Überblicksstudien existieren, und deren vornehmlich deskriptiver Ansatz erschwert die Ableitung klarer politischer Schlussfolgerungen.

Es ist das Ziel der vorliegenden Studie, dieses Defizit zu überwinden, durch Verwendung eines konzeptionellen Rahmens, der die Ableitung systematischer Schlussfolgerungen und politischer Handlungsempfehlungen auf Basis der vorhandenen Länderevidenz zur Wirksamkeit von AAMP ermöglicht. Der Hauptteil der Analyse ist vor dem Hintergrund *dreier inhaltlicher Rahmen* einzuordnen. Zum einen diskutiert die Studie die Bedeutung der *Europäischen Beschäftigungsstrategie* für die Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedsstaaten und beschreibt die aktuelle Situation auf den europäischen Arbeitsmärkten hinsichtlich der Kernindikatoren Arbeitslosenquote und Wachstum des Bruttonutzenprodukts. Den zweiten Rahmen bildet die Darstellung und Definition der verschiedenen *Maßnahmenarten der AAMP*, sowie der Ausgaben für AAMP in den einzelnen Ländern und nach Programmtypen. Die wichtigsten Kategorien von AAMP sind (i) *Fortbildungs- und Qualifizie-*

rungsmaßnahmen, d.h. alle Maßnahmen, die auf Erhöhung des Humankapitals abzielen, (ii) *Anreizprogramme im privaten Sektor*, wie z.B. Lohnsubventionen, (iii) *Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Sektor*, sowie (iv) *Dienstleistungen und Sanktionen*. Letztere Kategorie umfasst alle Maßnahmen, deren Ziel die Verbesserung der Effizienz der Jobsuche ist, wie z.B. Beratung und Monitoring, Unterstützung bei der Stellensuche, sowie entsprechende Sanktionen im Falle der Nichtbefolgung. Es ist des Weiteren festzuhalten, dass viele Maßnahmen der AAMP in europäischen Ländern speziell auf *junge Arbeitslose* (25 Jahre oder jünger) ausgerichtet sind.

Der dritte Rahmen betrifft die *Methodologie der Programmevaluation*. Da die Analyse der Wirksamkeit von AAMP über Länder hinweg notwendigerweise auf zuverlässigen Evaluationsstudien aus den einzelnen Ländern aufbaut, ist es wichtig, geeignete *Ergebnisvariablen* und Kostenmaße sowie mögliche *Identifikationsstrategien* zur Lösung des so genannten „*Evaluationsproblems*“ (d.h. der inhärenten Unbeobachtbarkeit der contrafaktischen Situation ohne das Programm) zu diskutieren und festzulegen.

Auf diesen drei Rahmen baut logisch die nachfolgende Analyse der Wirksamkeit von AAMP auf und konzentriert sich dabei auf *zwei zentrale Punkte*. Der erste Fokus betrifft eine Reihe an *Länderberichten* aus ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten. Dies sind Österreich, Dänemark, Estland, Frankreich, Deutschland, Italien, die Niederlande, Polen, Spanien, Schweden, und das Vereinigte Königreich. Während Eigenheiten des jeweiligen Landes Berücksichtigung finden, folgen diese Länderstudien aus Gründen der Vergleichbarkeit einer einheitlichen Struktur und diskutieren jeweils (a) die *wirtschaftliche Situation*, (b) die *Institutionen des Arbeitsmarktes*, (c) den *Einsatz von AAMP*, und (d) die *Evaluationen von AAMP*. Es ist nicht überraschend, dass sowohl die wirtschaftliche Situation als auch die institutionelle Ausgestaltung von Land zu Land unterschiedlich ist, und von momentan leistungsfähigen (z.B. Dänemark, Estland) zu eher stagnierenden Ökonomien (z.B. Deutschland) schwankt, sowie von eher flexiblen (z.B. das Vereinigte Königreich) zu eher stark regulierten Arbeitsmärkten (z.B. Frankreich, Deutschland). Einige Länder verwenden einen relativ großen Anteil ihres Bruttosozialproduktes für AAMP (z.B. die Niederlande, Dänemark, Schweden) und haben ein umfangreiches Portfolio an Maßnahmen (z.B. Deutschland), während andere Länder deutlich weniger ausgeben (z.B. das Vereinigte Königreich, Italien) und eine relative geringe Zahl an Programmen einsetzen (z.B. Estland, Spanien). Dänemark hat zweifelsohne die umfassendste AAMP-Strategie mit dem Bemühen, alle arbeitslosen Personen zu aktivieren.

Ähnlich der Unterschiede im Einsatz von AAMP variieren auch die Evaluationsbemühungen zwischen einzelnen Ländern. Schweden ist bekannt für seine lange Tradition von AAMP und deren Evaluation, und die Niederlande

und das Vereinigte Königreich heben sich durch die Verwendung einzelner randomisierter Experimente ab. In Spanien und Italien beispielsweise ist kaum von einer „Evaluationskultur“ zu sprechen, was vermutlich mit einem noch eingeschränkten und erst beginnenden Einsatz von AAMP zusammenhängt. Deutschland ist ein Beispiel für ein Land, in dem – trotz einer relativ langen Tradition mit AAMP – die Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bis vor wenigen Jahren fast nicht existierte, und in dem sich dann die Evaluationskultur sehr schnell entwickelte. Für alle Länder gleichermaßen gilt die Beobachtung, dass Evaluationsstudien fast ausschließlich mikroökonomische Effekte abschätzen, und dass nur sehr wenige makroökonomische Studien existieren.

Im Anschluss an die Länderberichte behandelt der *zweite Fokus* die geeignete *Zusammenfassung der vorhandenen Evidenz*. Nach einem deskriptiven Überblick über die Erfahrungen aus den Länderberichten sowie weiterer Studien aus den restlichen Mitgliedsstaaten (und Norwegen und der Schweiz) konzentriert sich die Studie auf eine *Meta-Analyse* der vorhandenen Evidenz. Das Ziel der Meta-Analyse ist es, *systematische Schlussfolgerungen* aus den mehr 100 europäischen Evaluationsstudien zu ziehen, und damit die eher deskriptiven Beschreibungen und länderspezifischen Zusammenfassungen zu vervollständigen. Die meisten der Evaluationsstudien analysieren Programme, die nach 1990 umgesetzt wurden. Dies reflektiert einerseits die Tatsache, dass in den letzten 15 Jahren AAMP verstärkt in den EU-Mitgliedstaaten eingesetzt wurde, sowie auch die Fortschritte in der Evaluationsmethodologie. Wir sind daher der Ansicht, dass die Schlussfolgerungen unserer Meta-Analyse eine hohe Relevanz für die aktuelle politische Diskussion in Europa zum geeigneten Design von AAMP haben.

Das Ergebnis der quantitativen Analyse ist überraschend deutlich. Sobald der *Programmtyp* mit einbezogen wird, bleibt kaum ein systematischer Zusammenhang zwischen der Wirksamkeit des Programms und kontextuellen Einflussfaktoren übrig, wie beispielsweise das Land und der Zeitraum, in dem das Programm umgesetzt wurde, der wirtschaftliche Kontext, oder eine ganze Reihe an Indikatoren zur Regulierung des Arbeitsmarktes. Der Kündigungsschutz scheint der einzige institutionelle Faktor zu sein, der einen wichtigen systematischen Effekt auf die Wirksamkeit eines Programms hat. Dieser ist dennoch relativ gering im Vergleich zum Einfluss des Programmtyps: *Traditionelle Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen* zeigen eine *geringfügige Wahrscheinlichkeit*, einen *positiven Effekt* auf die Beschäftigungsrate nach der Teilnahme zu haben. Relativ dazu weisen *Anreizprogramme im privaten Sektor* sowie *Dienstleistungen und Sanktionen* signifikant *bessere* Effekte auf. Deren Wahrscheinlichkeit, einen positiven Effekt zu messen, ist *40–50% höher* als bei Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Im Vergleich dazu ist für *Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Sektor* die Wahrscheinlich-

keit eines positiven Maßnahmeeffekts *30–40% geringer*. Auch die Zielgruppe der Maßnahme scheint eine Rolle zu spielen: Maßnahmen für *junge Arbeitslose* schneiden deutlich schlechter ab als Maßnahmen für Erwachsene, und weisen eine um *40–60 Prozentpunkte* geringere Wahrscheinlichkeit auf, einen positiven Maßnahmeeffekt zu messen.

Die allgemeinen Schlussfolgerungen aus diesen Resultaten sind recht nahe liegend. Die politischen Entscheidungsträger sollten bei der Entwicklung des AAMP-Portfolios insbesondere den Programmtyp berücksichtigen, und die Europäische Kommission sollte dementsprechend Empfehlungen im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie aussprechen: Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sollten fortgesetzt werden, und Anreizprogramme im privaten Sektor sollten gefördert und ausgebaut werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte auf Dienstleistungen und Sanktionen gerichtet werden, ein viel versprechender und durch relativ geringe Ausgaben kosten-effektiver Programmtyp. Ein gut balanciertes System aus grundlegenden Dienstleistungen wie Unterstützung bei der Stellensuche und Beratung und Monitoring, zusammen mit geeigneten Sanktionen bei Nichtbefolgung, scheint einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Effizienz der Beschäftigungssuche beitragen zu können. Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Sektor dagegen sind selten wirksam und gelegentlich gar schädlich hinsichtlich der Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer. Gemäß dieser Resultate sollten sie nicht fortgesetzt werden, außer es gäbe andere Gründe. Einige Länder haben das Ziel solcher Beschäftigungsprogramme bereits umformuliert, dergestalt, dass diese die „Beschäftigungsfähigkeit“ anstelle tatsächlicher Beschäftigung fördern sollen. Dies ist jedoch eine Ergebnisvariable, die empirisch kaum messbar ist.

Jungen arbeitslosen Menschen scheint mit aktiven Maßnahmen nur schwer zu helfen zu sein. Es bleibt unklar, ob aus diesem enttäuschenden Resultat der Schluss folgt, dass diese Programme abgeschafft werden sollten, oder aber, dass diese Programme neu gestaltet werden und besonders viel Aufmerksamkeit erhalten sollten. Es könnte auch der Fall sein, dass aktive Arbeitsmarktpolitik gar keine geeignete Maßnahme für diese Zielgruppe darstellt, und die Politik sich eher auf Maßnahmen konzentrieren sollte, die Jugendliche und junge Erwachsene erst gar nicht zu Benachteiligten auf dem Arbeitsmarkt machen.

Die Entwicklung der „Evaluationskultur“ stellt sich in allen Mitgliedsstaaten positiv dar, auch wenn sich natürlich unterschiedliche Länder auf unterschiedlichen Stufen dieser Entwicklung befinden. Eine offensichtliche Schlussfolgerung dieser Studie ist, dass Evaluationsbemühungen fortgesetzt und ausgebaut werden sollten. Eine weiter verfeinerte Meta-Analyse auf Basis einer weiter ausgebauten Datenbasis europäischer Evaluationsstudien würde wei-

terhin wichtige Erkenntnisse zur Wirksamkeit von AAMP liefern können, insbesondere da sich Datenqualität und Methodologie wahrscheinlich weiterhin verbessern werden. Ungeachtet der beachtlichen Fortschritte der nicht-experimentellen Evaluationsmethodik sollten dennoch mehr Mitgliedsstaaten mit Interesse an der Wirksamkeit ihrer Maßnahmen den Einsatz randomisierter Experimente in Erwägung ziehen, angesichts der Aussagekraft ihrer Ergebnisse.

Étude sur l'efficacité des Politiques Actives concernant le Marché du Travail

Projet de Recherche pour la Commission Européenne, DG Emploi, Affaires Sociales et égalité des chances, dirigé par RWI Essen, Allemagne, avec un réseau d'experts nationaux

Résumé

Devant au moins deux décennies de résultats insatisfaisants du marché du travail européen, lors du sommet sur l'emploi du Luxembourg en Novembre 1997, la *Commission Européenne* a initié ce qui est connu comme le *processus du Luxembourg*. Le *Traité d'Amsterdam* a introduit un nouveau *Titre sur l'Emploi*, qui pour la première fois a porté les questions de l'emploi au même rang que les autres objectifs clés dans la formulation de la politique économique de l'Union Européenne. Le *Traité* représente une étape critique dans le développement de la *Stratégie Européenne pour l'Emploi*. L'Article 2, par exemple, établit que « les états membres [...] considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et coordonnent leurs actions ». L'Article 3 reconnaît formellement qu'un niveau élevé d'emploi devrait être un objectif explicite « dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de la Communauté ».

Le Conseil Européen de Lisbonne en l'an 2000 a mis à jour la *Stratégie Européenne pour l'Emploi*, spécifiant que d'ici 2010 l'Union devrait retrouver les conditions permettant le plein emploi et une cohésion renforcée. En particulier, d'ici 2010 le taux d'emploi de l'ensemble de l'UE devrait augmenter et atteindre 70 % et le taux moyen d'emploi féminin plus de 60 %. Le Conseil de Stockholm en 2001 a établi des objectifs intermédiaires (67 % de taux moyen d'emploi d'ici 2005, et 57 % pour les femmes). Le Conseil de Barcelone en 2002 a confirmé que le plein emploi était l'objectif fondamental de l'UE et a demandé de renforcer la *Stratégie pour l'Emploi* en tant qu'instrument pour atteindre les objectifs de Lisbonne dans une Union Européenne élargie.

Les Politiques Actives concernant le Marché du Travail – qui comprennent des mesures comme l’assistance à la recherche d’un emploi, la formation pour le marché du travail, les subventions de salaires du secteur privé, et les créations d’emploi directes dans le secteur public – sont un élément important de cette Stratégie Européenne pour l’Emploi. Alors que de telles politiques ont été utilisées pendant de nombreuses années dans la plupart des pays, il existe une prise de conscience croissante du besoin de développer des mesures scientifiquement fondées de l’efficacité des différentes Politiques Actives concernant le Marché du Travail (PAMT). En effet, des interrogations sur l’efficacité des PAMT sont devenues une caractéristique de plus en plus importante des lignes directrices générales de la politique économique de l’UE, des lignes directrices pour l’emploi, et les recommandations concernant les politiques pour l’emploi des états membres.

Un nombre substantiel d’évaluations de l’efficacité des PAMT a été réalisé dans les états membres, par des chercheurs indépendants, par des chercheurs travaillant pour des organes gouvernementaux, au sein de programmes du FSE, ou comme des études nationales ayant pour objectif de contribuer à l’évaluation de la Stratégie Européenne pour l’Emploi. Dans la plupart des cas, ces évaluations se sont focalisées sur les effets à court terme des mesures actives, laissant de côté les éventuelles interactions positives ou négatives entre les participants à ces PAMT et les autres travailleurs ayant ou pas un emploi (ce qu’on appelle les effets « d’équilibre général »). Mais même dans ce champ limité les preuves apportées par les évaluations existantes ne sont pas concluantes: il n’existe guère consensus faible quant sur le fait de savoir si les Politiques Actives concernant le Marché du Travail peuvent réellement réduire le chômage ou augmenter le nombre de travailleurs employés, et sur le type de programme qui semble le plus prometteur. Il n’est pas non plus évident de savoir ce qu’un pays peut apprendre de PAMT expérimentées dans un autre pays. Peu d’études donnant une vue d’ensemble existent et leur nature largement descriptive empêche d’en tirer des conclusions définitives sur les politiques.

L’objectif de cette étude a été de pallier à ce déficit, en utilisant un cadre conceptuel approprié qui permet d’établir des conclusions systématiques et d’en dériver des recommandations de politiques qui reposent sur les preuves transnationales qui peuvent exister sur l’efficacité de PAMT. La partie principale de l’analyse repose sur la prise en compte de *trois cadres*. En premier lieu nous abordons le sujet de la *Stratégie Européenne pour l’Emploi* dans la définition des politiques des pays membres concernant le marché du travail, et nous décrivons la situation actuelle sur les marchés du travail européens en observant des indicateurs fondamentaux comme le taux de chômage et le taux de croissance du PIB. Le second cadre est donné par une discussion et une définition des *types de programmes actifs concernant le*

marché du travail, et les dépenses pour ces programmes par pays et par type. Les catégories les plus importantes de PAMT sont (i) les *programmes de formation*, qui comprennent essentiellement toutes les mesures de renforcement du capital humain, (ii) les *mesures incitatives destinées au secteur privé*, comme la subvention de salaires versés par des sociétés privées, (iii) les *programmes d'emploi direct*, qui sont entrepris dans le secteur public et (iv) les *Services et Sanctions*, une catégorie qui inclut toutes les mesures visant à accroître l'efficacité des recherches d'emploi, comme le conseil et le monitoring, l'assistance à la recherche d'un emploi, et les sanctions encourues en cas de non observation des règles. Il est important de remarquer que plusieurs programmes actifs concernant le marché de l'emploi dans les pays européens ont pour cible spécifique les jeunes travailleurs (25 ans et en dessous).

Le troisième cadre concerne la *méthodologie de l'évaluation des programmes*. Comme l'analyse transeuropéenne de l'efficacité des PAMT doit nécessairement reposer sur des études d'évaluation crédible en provenance des pays concernés, des variables appropriées définissant les résultats et des mesures de coûts appropriées, ainsi que des stratégies d'identification réalisables qui peuvent aider à résoudre ce qu'il est convenu d'appeler « *le problème de l'évaluation* » (à savoir l'impossibilité inhérente d'observer la situation qui aurait existé en absence du programme évalué) doivent être discutées et convenablement spécifiées.

Logiquement bâtie sur l'esquisse dressée par ces trois cadres, l'analyse de l'efficacité des PAMT qui suit, se *concentre sur deux points de focalisation*. Le premier point passe en revue un jeu *d'études nationales* de certains pays membres sélectionnés. Les pays spécifiquement sélectionnés sont l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la France, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suède. Tout en tenant compte des idiosyncrasies de chaque pays, pour permettre une comparaison les études suivent une structure homogène ; discutant (a) *le contexte économique* (b) *les institutions* intervenant sur le marché du travail, (c) *les pratiques en matière de PAMT*, et (d) *les évaluations des PAMT*. Sans surprise, le contexte tant économique qu'institutionnel varie selon les pays, allant d'économies qui fonctionnent bien actuellement (ex : Danemark, Estonie) à des économies qui fonctionnent au ralenti (ex : Allemagne) et de marchés du travail très flexibles (ex : Royaume-Uni) à des marchés fortement régulés (ex : Allemagne, France). Des différences substantielles existent également en matière de PAMT. Quelques pays dépensent une part substantielle du PIB dans des mesures actives (ex : Pays-Bas, Danemark, Suède) et utilise un jeu assez exhaustif de différents types de PAMT (ex : Allemagne), alors que d'autres pays dépensent significativement moins (ex : Royaume-Uni, Italie) et ont recours à un nombre relativement restreint de programmes (ex : Estonie,

Espagne). Le Danemark a certainement la stratégie de PAMT la plus exhaustive avec un effort considérable pour rendre actifs tous les chômeurs.

Des différences entre pays, semblables à celles concernant la mise en oeuvre des PAMT, existent également en matière de pratiques d'évaluation. La Suède est bien connue comme ayant une grande tradition de mise en oeuvre et d'évaluation méticuleuse de PAMT et les Pays-Bas et le Royaume-Uni se positionnent comme des pays ayant recours à certaines évaluations qui reposent sur des expérimentations choisies de manière aléatoire. En Espagne et en Italie, par exemple, il n'existe presque pas de « culture de l'évaluation », ce qui est en ligne avec une pratique limitée de PAMT qui ne font qu'émerger. L'Allemagne est un exemple d'un pays dans lequel – en dépit d'une longue tradition de PAMT – l'évaluation des mesures était quasi-inexistant il y a quelques années encore, et dans lequel une pratique d'évaluation des politiques concernant le marché du travail s'est développée très rapidement. Il est vrai que quasiment toutes les études d'évaluation traitent exclusivement les effets micro-économiques des mesures et qu'il existe très peu d'études macro-économiques.

Succédant aux études nationales, le second point de focalisation porte sur le *résumé approprié des preuves existantes*. Après une revue des expériences à partir de rapports nationaux et de nombreuses études provenant des pays membres restants (ainsi que de la Norvège et de la Suisse) d'une manière descriptive, l'étude se concentre sur une *meta-analyse* des preuves disponibles. L'objectif de la meta-analyse est de dégager des *résultats quantitatifs* de plus de 100 évaluations qui ont été réalisées sur des PAMT en Europe, et de compléter les analyses plus descriptives et les résumés par pays des parties précédentes de l'étude. La plupart des évaluations prises en considération portaient sur des programmes réalisés dans les années 1990. Ce phénomène montre, qu'au cours des 15 dernières années; les pays membres de l'UE ont eu un recours croissant à des PAMT, et que des progrès ont été faits dans les méthodologies utilisées pour évaluer ces programmes. Par conséquent, nous pensons que les leçons tirées de notre meta-analyse sont très pertinentes pour les discussions politiques actuelles en Europe sur la conception appropriée de PAMT.

L'image qui se dégage de l'analyse quantitative est étonnement claire. Quand le type de programme est pris en compte, l'analyse montre qu'il existe une faible relation systématique entre l'efficacité du programme et un faisceau d'autres facteurs contextuels, comprenant le pays et la période de sa mise en place, l'environnement macroéconomique, et une variété d'indicateurs concernant les aspects institutionnels du marché du travail. Le seul facteur institutionnel qui semble avoir un effet systématique important est la présence de réglementations restrictives en matière de licenciements. Mais même cet effet est relativement faible par rapport à l'effet lié au type de programme. Les

programmes traditionnels de *formation* trouvent présenter une *modeste vraisemblance* d'enregistrer un *impact positif* sur les taux de chômage après leur réalisation. Comparativement les *programmes d'incitation destinés au secteur privé* et les *Services et sanctions* montrent des résultats *signifiants meilleurs*. En effet, nous constatons que les évaluations de ce type de programmes sont *plus susceptibles* de conclure à *40–50 pour cent* qu'un impact positif a été obtenu que dans le cas de programmes traditionnels de formation. A titre de comparaison, les évaluations de PAMT qui reposent sur des *emplois directement créés dans le secteur public* sont de *moins susceptibles à 30 à 40 pour cent* de montrer un impact positif sur le taux de chômage après leur réalisation. Il semble également que le groupe cible soit un facteur important, les programmes destinés spécifiquement aux *jeunes travailleurs* obtiennent des *scores significativement moins bons* que les programmes destinés aux adultes, en affichant une probabilité à avoir un effet positif *inférieure de 40 à 60 pour cent*.

Les implications de politique générale qui se dégagent de ces résultats sont plutôt évidentes. Les décideurs doivent mettre clairement l'accent sur le type de programme quand ils développent leur portefeuille de PAMT, et la Commission Européenne se doit de formuler des recommandations similaires aux pays membres dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi : les programmes de formation sont à poursuivre, et les schémas d'incitation destinés au secteur privé sont à encourager. Une attention particulière doit être donnée aux Services et Sanctions, qui se dégagent comme étant particulièrement prometteurs et, qui, du fait de leur nature peu coûteuse, sont un type de mesures efficaces d'un point de vue économique. Une conception bien équilibrée de services de base comme l'assistance à la recherche d'un emploi, le conseil et le monitorat, accompagnés avec des sanctions appropriées en cas de non-respect des engagements, semble pouvoir permettre d'importants progrès dans l'efficacité des recherches d'emploi. Les programmes d'emploi direct dans le secteur public, d'un autre côté, sont rarement efficaces et se réalisent souvent au détriment des perspectives de travail des participants. De ce point de vue ils devraient être interrompus, à moins que d'autres justifications puissent être trouvées. Certains pays ont déjà eu recours à une redéfinition des objectifs des programmes d'emplois directs en leur fixant d'améliorer l'« employabilité », plutôt que l'emploi effectif, un résultat qui est notoirement difficile à évaluer empiriquement.

Les jeunes semblent être particulièrement difficiles à assister. Il n'est pas clair si la suite à donner à ce résultat décevant est de supprimer les programmes pour les jeunes ou, plutôt, d'en conclure que ces programmes devraient être re-conçus et qu'il convient de leur prêter une attention particulière. Il se pourrait aussi que des politiques actives concernant le marché du travail ne soient pas du tout appropriées pour cette cible, et que la politique publique

devrait par conséquent se focaliser sur des mesures qui éviteraient aux très jeunes d'être désavantagés lors de leur premier accès sur le marché du travail.

Le développement d'une « culture de l'évaluation » a été positif dans fondamentalement tous les pays membres, même si différents pays se trouvent à des stades de développement différents. Une conclusion évidente de cette étude est que les efforts d'évaluation devraient être poursuivis et étendus. Une méta-analyse encore plus affinée et encore plus étendue des études d'évaluation européennes devrait continuer à produire des éclairages importants sur l'efficacité des PAMT, en particulier vu que la qualité des données et des méthodologies doit vraisemblablement s'améliorer. En dépit des avancées substantielles faites en matière d'évaluation de projets non expérimentaux; les gouvernements de plus d'états membres intéressés par l'efficacité de leurs politiques, devraient envisager l'utilisation d'expérimentations aléatoires, vu la force des preuves que ces expérimentations peuvent produire.