

Independent office
of evaluation



Republic of Cameroon

COUNTRY STRATEGY AND PROGRAMME EVALUATION
Executive summary in French and English



Résumé

Objectifs et méthodologie de l'ESPP

1. En 2017, le Bureau indépendant de l'évaluation (IOE) a effectué la première évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) du FIDA en République du Cameroun. Cette évaluation couvre la période de janvier 2007 à mai 2017 et ses deux principaux objectifs sont: i) d'évaluer les résultats et la performance de la stratégie et du programme financés par le FIDA; et ii) de produire des conclusions et des recommandations pour le futur partenariat entre le FIDA et le Cameroun. L'ESPP comprend trois niveaux d'analyse étroitement liés, qui sont: la performance du portefeuille de projets, les activités "hors prêt" (gestion des savoirs, partenariats, engagement sur les politiques et dons) et la performance des partenaires (FIDA et Gouvernement) dans la gestion du programme de pays. Elle fournit aussi une évaluation synthétique de la pertinence et de l'efficacité d'ensemble de la stratégie et du programme de pays.
2. La mission principale de l'évaluation a eu lieu en mai 2017 et comprenait des entretiens avec les parties prenantes à Yaoundé, et des visites de terrain dans toutes les régions où sont actuellement mis en œuvre les projets financés par le FIDA. L'analyse du portefeuille a aussi pris en compte l'évaluation de la performance du Projet d'appui au développement de la microfinance rurale (PADMIR) réalisées quelques mois avant l'ESPP, et deux Validations de rapports d'achèvement de projets réalisées antérieurement par IOE pour le Projet d'appui au développement communautaire (PADC) et le Programme national de développement des racines et des tubercules (PNDRT). La principale difficulté rencontrée par l'évaluation concerne la disponibilité et la qualité des données de suivi-évaluation, au niveau des projets et de la stratégie. Une étude de contribution, fondée sur une enquête "SenseMaker", a été menée pour deux projets d'appui aux filières agricoles, le PNDRT et le Projet d'appui au développement des filières agricoles (PADFA) pour aider l'évaluation de la .

Contexte du Pays et stratégie du FIDA

3. Les indicateurs sociaux du Cameroun, liés à la pauvreté et au développement, ont relativement stagné, voir se sont détériorés sur la dernière décennie (2007-2017). La prévalence de la pauvreté rurale a augmenté atteignant près de 57% en 2014, et près de 10% de la population rurale vit dans l'insécurité alimentaire. Compte tenu de son importance, le secteur agricole occupe une place de choix dans les politiques de développement mais le financement public, y dédié, reste insuffisant. La corruption et la faible gouvernance sont par ailleurs des problèmes structurels importants.
4. Le **Programme d'options stratégiques de pays (COSOP) 2007-2012** s'articulait autour de deux objectifs spécifiques : i) renforcer la capacité d'organisation et le pouvoir de négociation des ruraux pauvres; et ii) accroître les perspectives d'activités rémunératrices agricoles et non-agricoles durables pour les ruraux pauvres. Deux programmes, le PADMIR et le PADFA ont été approuvés durant cette période. Le Programme de promotion de l'entrepreneuriat agropastoral des jeunes (PEA-J) a été conçu en 2013, et sa conception devait valoir comme nouvelle stratégie de pays. Une **Stratégie du portefeuille** pour le pays a pourtant été formulée pour la période **2015-2019**. Elle porte un accent particulier sur la performance et la résilience des systèmes de production face aux changements climatiques et l'accès des petits exploitants à des services financiers et non financiers performants. Deux autres projets ont été conçus sous cette stratégie, le Projet de promotion de l'entrepreneuriat aquacole (PPEA) et le Projet de promotion de l'entrepreneuriat écologique des jeunes (ECO-J), le dernier étant encore en phase d'approbation.

5. Depuis 2011, le programme pays est géré par un Chargé de portefeuille pays (CPM) basé à Yaoundé et appuyé par une équipe qui s'est renforcée progressivement. Auparavant le programme était géré depuis Rome et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) était en charge de la supervision du PADC et du PNDRT jusque fin 2008, avant que le FIDA ne passe au régime de supervision directe.

Performance du portefeuille

6. **Pertinence.** Les objectifs des projets s'alignent bien aux politiques et aux stratégies du FIDA et du Gouvernement qui ont quatre grands objectifs en commun, à savoir la réduction de la pauvreté rurale, la sécurité alimentaire, la gestion durable des ressources naturelles et, plus récemment, l'emploi des jeunes ruraux. Les approches des projets proposées à la conception étaient pertinentes par rapport aux besoins identifiés des ruraux pauvres au Cameroun, y compris dans un souci de durabilité, et leur évolution était en ligne avec les évolutions du cadre stratégique du Gouvernement et du FIDA au niveau mondial. Cependant, la conception des projets était trop ambitieuse et complexe par rapport aux moyens et aux capacités disponibles et les approches ont souvent été simplifiées, parfois de façon peu judicieuse. Les projets ont, par ailleurs, tendance à s'éloigner progressivement des groupes cibles prioritaires du FIDA que ce soit par leur ciblage social ou leur localisation géographique. Les risques et la stratégie de sortie ont reçu une attention insuffisante dans la plupart des conceptions de projet.
7. **Efficacité.** Le portefeuille a pu produire des résultats encourageants au niveau : i) de l'accès des populations rurales de l'Extrême-Nord et du Centre aux infrastructures sociales (PADC), et ii) de la diffusion de techniques de production agricole et de nouvelles variétés plus performantes (PADFA, PNDRT). Les projets ont aussi appuyé un grand nombre d'organisations de producteurs (OP) et d'établissements de microfinance (EMF). Toutefois, ces résultats sont assez limités et parfois peu durables. Les projets n'ont souvent pas pu atteindre leurs objectifs, d'un point de vue quantitatif et qualitatif. Le PADFA et le PNDRT ont eu peu résultats dans les domaines de la transformation et surtout de la commercialisation, et aucun projet, y compris le PADMIR qui était entièrement dédié à cette question, n'a pu résoudre de manière tangible les difficultés d'accès des petits producteurs ruraux à des services financiers adaptés.
8. **Efficiace.** Les indicateurs d'efficace des projets sont globalement peu satisfaisants: démarrage et mise en œuvre des activités souvent très lents, d'où de faibles taux d'exécution physique et financier des plans de travail et budgets annuels (PTBA); frais de gestion très élevés comparés aux résultats obtenus; et taux de rentabilité interne plus faibles que prévus. Les retards de mise en œuvre étaient dus, notamment, à: i) la faible capacité de planification et de gestion des gestionnaires au regard de la complexité des projets; ii) les capacités techniques limitées de nombreux services publics et prestataires de services; iii) la forte centralisation de la gestion technique et fiduciaire des projets, malgré une forte dispersion des zones d'intervention; iv) la lourdeur des procédures, notamment de passation de marchés; v) l'instabilité du personnel clé des projets; et vi) les retards fréquents dans la mise à disposition des fonds de contrepartie. Les coûts de gestion élevés, s'expliquent par les retards de mise en œuvre, mais, aussi, par une gestion financière peu prudente, une supervision fiduciaire insuffisante par le Gouvernement, une augmentation des coûts de personnel, et des dépenses qui ne contribuaient parfois pas directement à l'atteinte des objectifs des projets.
9. **Impact sur la pauvreté rurale.** Les projets ont eu des effets positifs fort probables sur la productivité agricole et le renforcement des capacités d'un nombre important d'organisation de producteurs agricoles. Probablement, ils ont aussi contribué à l'amélioration des revenus et de la sécurité alimentaire, mais fautes de données il est impossible de juger de l'ampleur, de la profondeur ou du ciblage de

ces impacts. En effet, il est plausible que la promotion d'activités génératrices de revenus (PADC) et la diffusion de techniques améliorées de production et de transformation du manioc (PNDRT), de production et de décortiquage du riz pluvial et irrigué, et de production et de séchage de l'oignon (PADFA), aient contribué à augmenter la valeur ajoutée pour les producteurs et ainsi leurs revenus. Dans l'enquête SenseMaker, les membres de GIC et de coopératives ont majoritairement indiqué une augmentation des rendements et une hausse des prix perçus, qu'ils lient notamment aux nouvelles variétés et capacités de stockage accrues. Toutefois, ils ont aussi signalé le coût de l'adoption des techniques améliorées qui reste souvent au-dessus de leurs moyens, et la volatilité des prix, notamment de l'oignon. L'augmentation de la productivité et l'amélioration des revenus, quand ils ont lieu, semblent avoir contribué à l'amélioration de la sécurité alimentaire des familles mais moins à l'achat de biens durables ou à l'investissement dans l'exploitation. L'impact du portefeuille sur les institutions et politiques est resté modeste, notamment en matière de renforcement des capacités des services régionaux et d'amélioration de l'environnement de la microfinance.

10. **Durabilité des résultats.** La stratégie principale des projets du portefeuille pour rendre durable leurs investissements était le renforcement des capacités nationales et locales des acteurs devant prendre le relais à l'achèvement des projets. Les projets ont centré leurs activités sur le renforcement des capacités des OP et des micro-entrepreneurs ruraux, notamment les jeunes. La question de l'accès durable des ruraux pauvres au crédit, était la préoccupation principale du PADMIR qui devait durablement renforcer les services financiers ruraux. Toutefois, au niveau de la mise en œuvre, la préoccupation de la durabilité a cédé le pas aux impératifs de réalisation physique car les retards dans le démarrage et la mise en œuvre des interventions, ont souvent réduit le temps pour l'achèvement et la consolidation des réalisations. Ainsi, les Comités de développement villageois initiés par le PADC ne sont plus fonctionnels, compromettant l'entretien et donc la durabilité des infrastructures sociales. Moins d'un tiers des OP appuyées par le PNDRT étaient considérées capables d'assumer de manière autonome les services à leurs membres. Le Gouvernement entend poursuivre l'accompagnement des coopératives amorcé avec le PADFA, mais ceci n'est plus une priorité du FIDA qui s'est orienté vers l'appui aux jeunes entrepreneurs ruraux. Les projets ont appliqué des approches efficaces de formation des producteurs par la démonstration et la pratique, et, des producteurs semblent avoir durablement adopté des nouvelles techniques plus performantes et adaptées à leurs conditions, mais leur élan risque d'être freiné par l'absence de dispositifs durables d'approvisionnement d'intrants et de services. A long terme, les jeunes entrepreneurs ruraux appuyés par le PEA-J et ECO-J sont sensés fournir, au moins en partie, ces services auprès des producteurs.
11. **Innovation et mise à échelle.** Les innovations introduites par les projets avec le plus de succès sont surtout d'ordre technique et liées à la production et transformation agricole. En ce qui est des innovations institutionnelles, de nombreuses opportunités ont été faiblement exploitées par les projets, telles que la passation de marchés impliquant les Comités de développement villageois dans le PADC, les trois fonds que le PNDRT devait mettre en place, l'approche "filière" du PNDRT et du PADFA, et le Fonds de facilitation, ainsi, que l'adaptation des produits financiers des EMF aux besoins et conditions des ruraux pauvres dans le cadre du PADMIR. Il existe très peu de données sur la mise à échelle des innovations introduites par les projets. De plus, les approches conceptuelles de développement des projets (développement local, OP, filières, finance rurale, entrepreneuriat des jeunes ruraux) ont rarement été menées tel que prévu et jusqu'au bout. Ceci, combiné avec un faible S&E et gestion des savoirs, a empêché leur mise à échelle.
12. **Égalité entre les sexes et autonomisation des femmes.** Les stratégies de pays du FIDA au Cameroun s'engagent à cibler prioritairement les femmes et les jeunes ruraux. Quatre projets sur six ont eu un semblant de "stratégie genre", mais seul le

PADMIR avait prévu un modeste budget spécifique, notamment pour mener une étude sur la problématique hommes-femmes, organiser une formation pour les EMF partenaires et les appuyer à préparer un Plan d'action genre. Les résultats de ces efforts n'ont pas été suivis ni capitalisés. La mise en œuvre des projets s'est largement limitée à la réalisation des besoins pratiques des femmes, sans s'intéresser plus profondément à leurs intérêts stratégiques tel que l'accès à la terre. Peu d'efforts ont été faits par les projets pour modifier le schéma des influences dans les décisions, ou pour une répartition plus équitable de la charge de travail dans les ménages, et encore moins pour encourager l'autonomisation économique des femmes. Ceci était dû, en partie, aux capacités insuffisantes du personnel des projets en matière de genre.

13. **Environnement et adaptation aux changements climatiques.** Les projets sous revue se sont globalement peu soucieux des défis environnementaux et les ont pris en compte de façon assez hétérogène. Le PADDC n'a pas intégré la gestion des ressources naturelles dans les diagnostics participatifs au niveau des villages appuyés, ni dans les thèmes de formation des leaders villageois. Par ailleurs, certaines catégories de micro-infrastructures susceptibles d'avoir un impact négatif sur l'environnement, n'ont pas été accompagnées de mesures spécifiques de mitigation et d'atténuation des impacts. Le PNDRT a favorisé les techniques intégrées et durables de production et de protection des cultures, pouvant aussi réduire les effets des changements climatiques. Il a aussi tenté de réduire les risques potentiels de pollution causée par les effluents de la transformation du manioc, mais sans grand succès. Le PADFA a réalisé une étude environnementale avant l'exécution des aménagements hydro-agricoles, et a promu des variétés adaptées à l'environnement et des techniques culturelles de conservation. Cependant, les appuis du PADFA tendent à promouvoir un abandon partiel de la diversité des activités au sein de systèmes de production. Similairement, le PEA-J et le PPEA promeuvent la spécialisation économique des (très) petits entrepreneurs ruraux, ce qui ne contribue pas à la résilience des ruraux pauvres pour qui la diversité des activités économiques constitue une stratégie importante de gestion des risques, notamment climatiques. Le nouveau projet ECO-J, en préparation, devra appuyer des activités économiques durables menées par des jeunes "éco-entrepreneurs", moyennant une meilleure gestion des ressources naturelles.

Activités hors-prêts

14. **Développement des partenariats.** Durant la période couverte par l'ESPP, le partenariat du FIDA avec le Gouvernement a été renforcé et élargi. L'établissement du Bureau pays à Yaoundé en 2011 a assuré un contact plus régulier entre le FIDA et le Gouvernement. Le partenariat avec les partenaires de développement a été peu significatif sur le plan de la collaboration technique, de l'harmonisation des approches et en matière de cofinancement. Au niveau des projets, des partenariats nombreux et diversifiés ont été mis en place pour l'assistance technique et pour la mise en œuvre des opérations. La collaboration des projets avec les services centraux et déconcentrés de l'administration était d'une efficacité variable, notamment en raison de la concurrence entre projets de différents bailleurs pour s'attacher le service des cadres, et des moyens limités des services déconcentrés. Le partenariat avec les instituts de recherche a été efficace, mais la plupart des autres partenariats ont souffert d'une mise en œuvre tardive, de manque d'expertise ou encore d'un manque d'appropriation des approches des projets. Un partenariat avec le secteur privé a été tenté sans grands résultats par les cinq derniers projets du portefeuille. En outre, les projets cofinancés par le FIDA ont recherché à quelques occasions la collaboration entre eux et avec plusieurs projets d'autres bailleurs, mais les résultats n'ont pas souvent été probants.
15. **Gestion des savoirs.** Les stratégies de pays du FIDA au Cameroun affirment l'importance des activités de communication et de gestion des savoirs (&GS). Un Spécialiste en C&GS a été recruté en 2015 au sein du PEA-J et a bénéficié d'une

formation spécifique avec l'ensemble du personnel des projets. Malgré la préparation de divers plans de C&GS en 2016 en consultation avec le Bureau pays et les projets, le Spécialiste en C&GS n'a pas encore réussi à travailler avec les autres projets du portefeuille pour instaurer un dispositif opérationnel de gestion des savoirs, de capitalisation et de communication. Ainsi, la C&SG reste limitée à l'information sur les activités des projets, la réalisation et le partage d'études sur les sites Web et l'organisation de foires et ateliers d'échanges entre projets, sans réel travail de collecte, d'analyse des expériences et d'archivage bien organisé.

16. **Engagement sur les politiques.** Les stratégies de pays du FIDA au Cameroun formulent des objectifs institutionnels et politiques de caractère qualitatif et sur des thèmes généraux, mais aucun document stratégique du FIDA pour le Cameroun ne fait mention d'une approche ou de moyens financiers spécialement dédiés à l'engagement sur les politiques. Durant la période sous revue, et malgré la multiplication des échanges avec les partenaires de développement et le Gouvernement depuis l'installation du Bureau pays au Cameroun, l'engagement sur les politiques a connu peu d'effet. Les séances des groupes inter-bailleurs sur l'agriculture et l'environnement sont l'occasion d'un échange d'information, plutôt que sur les instruments de politiques à même d'aider à atteindre les objectifs d'un développement inclusif dans les secteurs agricole et rural. Le groupe informel sur la finance rurale, lancé et animé par le FIDA depuis 2016, mène une réflexion sur l'institutionnalisation du Fonds de facilitation du crédit agricole à moyen terme créé par le PADMIR, mais le processus avance à petit pas. Par ailleurs, plusieurs opportunités de dialogue ont été manquées, telles que la participation dans les processus de formulation de stratégies et politiques nationales, la mise en place de conditions politiques lors de la négociation des financements de nouveaux projets, ou la capitalisation des résultats des projets pour une politique de filières assurant l'intégration des groupements/coopératives des petits paysans, ou une politique semencière assurant un appui public conséquent pour un dispositif global de production de semences durable. Le FIDA appui, à travers un don régional, une OP faîtière pour dialoguer avec le Gouvernement sur les politiques liées au secteur agricole, mais sa voix n'est pas encore très audible au niveau central et son ancrage à la base reste limité.
17. **Dons.** De 2007 à 2016, le Cameroun a bénéficié de 15 dons dont huit régionaux, un spécifique au pays pour financer le PPEA et six petits dons pour soutenir des activités en faveur des peuples autochtones. Ces dons sont pertinents et en ligne avec les objectifs des stratégies du FIDA pour le pays. Cependant, à l'exception du don PPEA, les dons sont gérés par la Division Technique du FIDA depuis Rome, et sont peu intégrés au portefeuille de projets. Le ciblage des populations autochtones par plusieurs petits dons, est particulièrement en ligne avec le mandat et la stratégie du FIDA, et l'approche de mise en œuvre qui repose sur des ONG de proximité paraît appropriée. Les rapports d'achèvement des projets indiquent que ceux-ci ont globalement atteints leurs objectifs et obtenus des résultats appréciables même si des doutes peuvent être émis sur leur durabilité. Les dons régionaux sont, pour la plupart, faiblement documentés en ce qui concerne les activités et les résultats au Cameroun. Ils concernent principalement le renforcement de capacités. Malgré leur pertinence et l'atteinte de résultats intéressants, les dons ont faiblement servi directement à améliorer l'efficacité du portefeuille, de même qu'il n'y a pas de capitalisation des savoirs pour une mise à échelle ou pour l'enrichissement des interventions des projets.

Performance des partenaires

18. **FIDA.** Le FIDA a financé des projets aux objectifs pertinents qui adressent des questions clés du développement agricole. Toutefois, les approches sont souvent trop complexes et de plus en plus discutables au regard du ciblage des ruraux les plus pauvres et vulnérables. Le FIDA a pris des dispositions pour faire face à la performance insatisfaisante des projets, en ouvrant le Bureau pays en 2011 et en

agrandissant progressivement l'équipe FIDA au Cameroun, qui reste, de l'avis de l'évaluation, toutefois sous-dimensionnée devant couvrir trois pays de la sous-région. Une intensification des supervisions, suivis et appuis aux projets a permis une amélioration de leur gestion technique et fiduciaire bien qu'il reste une grande marge de progrès.

19. **Gouvernement.** Les stratégies de développement du Gouvernement reconnaissent le rôle majeur du secteur rural et agricole pour la croissance économique inclusive, mais le niveau de financement public dédié au secteur ne traduit pas cette priorité. Les stratégies de développement rural ne sont pas déclinées au niveau sous-sectoriel ou régional, et n'adressent les petits producteurs familiaux qu'à travers quelques projets de développement dont, essentiellement, ceux financés par le FIDA. Les contributions financières du Gouvernement aux projets, insuffisamment mobilisées pour les projets les plus anciens, ont dépassé les engagements pour les projets plus récents, bien que leur mobilisation ait été très souvent tardive. Le Gouvernement a montré sa volonté de poursuivre les initiatives financées par le FIDA en lançant des deuxièmes phases pour le PNDRT et le PADMIR sur financements publics. Cependant, le pilotage stratégique du portefeuille est d'une efficacité limitée, et le suivi de proximité est quasiment absent. Les UGP ont eu des difficultés à intégrer les approches conceptuelles des projets. Elles ont, malgré des tendances à l'amélioration, eu beaucoup de problèmes de maîtrise des procédures de gestion fiduciaire. Le S&E des projets était, lui aussi, faible, ne permettant pas une gestion adaptative et axée sur les résultats.

Performance de la stratégie du programme de pays

20. **Pertinence stratégique.** Les deux stratégies de pays sous revue ont été élaborées avec des processus consultatifs au niveau du pays. Le Cameroun n'a plus de COSOP depuis 2013, mais d'abord la conception du PEA-J puis une Stratégie du portefeuille pour la période 2015-2019 ont fait office de stratégie de pays à partir de cette date. Les stratégies consécutives sont bien alignées sur les cadres stratégiques globaux du FIDA et du Gouvernement en mettant l'accent, notamment, sur la production agricole, l'organisation de producteurs, la microfinance rurale et, plus récemment, l'entrepreneuriat des jeunes en milieu rural. Les stratégies ciblent explicitement les ruraux pauvres et vulnérables dans les régions les plus touchées par la pauvreté rurale, mais ce ciblage est remis en question avec la nouvelle génération de projets axés sur l'entrepreneuriat agropastoral, ciblant un nombre réduit de jeunes avec un certain potentiel intellectuel et économique. L'identification des risques dans les stratégies de pays est bonne, mais les mesures proposées ne sont pas toujours appliquées dans les projets, notamment celles qui devraient améliorer leur gestion.
21. **Efficacité de la stratégie et du programme de pays.** Se basant sur les résultats du portefeuille de projets, la stratégie et le programme de pays ont probablement contribué à augmenter les revenus et la sécurité alimentaire des ménages ruraux bénéficiaires, notamment par une bonne efficacité sur le plan de l'augmentation de la productivité agricole et une efficacité plus modeste en matière de développement d'autres activités économiques au sein des filières agricoles et d'amélioration des infrastructures de base. Le programme de pays a appuyé de nombreuses organisations à la base, mais une grande partie parmi elles restent faibles en matières de gestion et d'entretien de leurs avoirs collectifs, de commercialisation de leurs produits et de défense de leurs intérêts face aux opérateurs privés et aux pouvoirs publics.
22. Le programme de pays a faiblement contribué à la gestion des ressources naturelles, notamment l'eau, pourtant essentielle pour augmenter la résilience aux changements climatiques. La couverture de certains EMF s'est élargie en zone rurale sans que, pour autant, leur performance ou l'adaptation de leurs produits financiers aux besoins des petits producteurs et jeunes entrepreneurs ruraux aient

progressé. Il reste, par ailleurs, de nombreuses incertitudes autour de l'institutionnalisation du Fonds de facilitation du crédit agricole à moyen terme. Peu de progrès ont été faits au niveau des objectifs politico-institutionnels des stratégies de pays en raison de la performance peu satisfaisante du portefeuille, de l'insuffisante capitalisation et gestion des connaissances, et de l'engagement limité sur les politiques par le FIDA et les projets.

Conclusions

23. Le programme de pays sur ces dix dernières années a mis en œuvre diverses approches de développement rural bien alignées avec les stratégies du FIDA et les stratégies et politiques du Gouvernement, et devait s'attaquer à des contraintes réelles rencontrées par les ruraux pauvres au Cameroun. Toutefois, le contexte du pays n'a pas été suffisamment pris en compte dans la conception des projets. Malgré les risques identifiés dans les stratégies de pays et à la conception des projets, les projets ont été très ambitieux en termes de résultats attendus, de cibles quantitatives et de couverture géographique, ont un mode opératoire fortement dépendant de la capacité et de la motivation du Gouvernement et des services publics, et les mesures pour assurer une meilleure gestion des interventions restent insuffisantes.
24. Le portefeuille de projets a atteint de bons résultats sur le plan de l'augmentation de la productivité agricole de quelques cultures importantes pour les populations rurales pauvres (manioc, riz et oignon), grâce à une vulgarisation efficace de techniques agricoles et de variétés améliorées. D'autres activités génératrices de revenu dans les campagnes ont été soutenues. Ensemble, ces deux éléments ont fort probablement eu un impact positif sur les revenus et la sécurité alimentaire des ménages bénéficiaires. Le programme de pays a aussi appuyé de nombreuses OP pour renforcer leur capacité à offrir des services à leurs membres, et construit ou réhabilité un nombre important d'infrastructures socio-économiques rurales, contribuant à un meilleur capital humain et social des populations bénéficiaires.
25. Cependant, l'efficacité et l'efficience limitées des projets et la faible intégration des activités hors prêts au portefeuille de projets, ont réduit l'étendue et la profondeur de l'impact du programme de pays. L'efficacité du portefeuille a été entravée par des retards importants, dus à la faible capacité de gestion des UGP au regard de la complexité des montages des projets, la faible technicité des prestataires de services, la forte centralisation de la gestion technique et fiduciaire, la lourdeur des procédures et l'instabilité du personnel clé des UGP. L'efficience des projets a été limitée à cause des coûts d'opération excessifs, une gestion financière peu prudente, et des dépenses ne contribuant pas toujours directement à l'atteinte des objectifs des projets.
26. Le ciblage des populations rurales les plus pauvres et vulnérables auquel les stratégies de pays et conceptions de projets se sont engagées, n'a pas été de fait. Le focus des projets semble s'éloigner progressivement des ruraux les plus pauvres et vulnérables, et l'attention du portefeuille pour les questions d'égalité hommes-femmes a été limitée. La durabilité des acquis et la mise à échelle des innovations sont improbables. La simplification fréquente des approches de développement, et le manque de consolidation et de gestion des savoirs, ont empêché le Gouvernement et le FIDA de mettre au point des approches de réduction de la pauvreté rurale performantes en faveur des petits producteurs familiaux.
27. La coordination et l'harmonisation entre les partenaires de développement, le renforcement des politiques et institutions en faveur des ruraux pauvres, et la gestion des savoirs ont peu progressé. Les mécanismes de coordination et de concertation dans le secteur rural sont faibles, voire inexistantes, et le leadership du Gouvernement y est très limité. Absorbé par la supervision et l'appui de mise en œuvre aux projets, le Bureau pays dispose de très peu de temps pour appuyer les projets dans la gestion des connaissances, nouer des partenariats stratégiques et

s'engager dans un dialogue avec le Gouvernement et ses partenaires de développement sur les stratégies et politiques de développement en faveur des ruraux pauvres.

Recommandations

28. L'évaluation fait quatre grandes recommandations déclinées en douze sous-recommandations étroitement liées aux forces et faiblesses du programme de pays résumées dans les conclusions. Elles concernent l'orientation stratégique future du programme de pays, le ciblage des interventions, l'efficacité du portefeuille, et les activités complémentaires au portefeuille de projets. Bien que plusieurs recommandations soient dirigées vers le Gouvernement ou en relation avec les projets, le FIDA devra exiger leur mise en œuvre, porter des appuis là où c'est nécessaire, et faire un monitoring de leur mise en œuvre à travers la supervision et le suivi des projets.
29. **Recommandation 1. Poursuivre les deux approches phares du programme de pays d'appui à l'organisation des producteurs (OP) et de développement de l'entrepreneuriat rural des jeunes, tout en continuant la promotion de l'accès des ruraux pauvres aux services financiers adaptés.**
- (a) Le FIDA et le Gouvernement devraient poursuivre la consolidation des OP notamment en matière de gestion des infrastructures et équipements collectifs et du fonds de roulement pour les achats d'intrants groupés, et en matière de warrantage et contractualisation des ventes. Dans une optique d'efficacité et de durabilité, une plus forte implication des services régionaux et une meilleure harmonisation et collaboration avec les autres programmes et projets qui appuient les OP sont nécessaires;
 - (b) Les projets de promotion de l'entrepreneuriat rural devraient se concentrer sur la mise en place: (i) de dispositifs d'incubation durables, subventionnés sur fonds publics, avec un dispositif d'appui-conseil auprès des jeunes entrepreneurs renforcé; et (ii) de mécanismes de financement des (très) petites entreprises rurales en relation avec des EMF viables, renforcés en matière de gestion des risques. La promotion de ces entreprises devrait davantage prendre en compte la diversité des activités économiques en leur sein, et apporter des outils de gestion des ressources dans le temps et dans l'espace pour optimiser leur utilisation. Ces projets devraient par ailleurs soutenir les jeunes qui souhaitent réaliser un projet de développement d'entreprise coopérative.
30. **Recommandation 2. Assurer l'inclusion des populations rurales très pauvres et vulnérables dans le programme de pays, afin de combattre les inégalités, en améliorant le ciblage géographique et social des interventions.**
- (a) La couverture du portefeuille devrait rester centrée sur les régions les plus pauvres du pays. La dispersion du portefeuille devrait être réduite afin de permettre aux projets de mettre à profit leurs complémentarités et de consolider les acquis par une présence plus longue dans les mêmes régions et arrondissements;
 - (b) La stratégie genre des projets devrait aller au-delà des quotas de participation des femmes vers des approches et actions qui s'attaquent directement aux inégalités hommes-femmes, afin de réduire les barrières socio-économiques et culturelles à l'autonomisation des femmes. Les domaines d'actions devraient être identifiés et analysés plus en profondeur sur la base d'un diagnostic participatif incluant les bénéficiaires, les équipes et les partenaires de projet. Des domaines clés qui méritent une attention particulière sont l'accès équitable à la terre et l'accès aux services financiers;

- (c) Les projets doivent assurer que les organisations de producteurs (OP) appuyées ne soient pas accaparées par des "élites" (politiciens, fonctionnaires, producteurs nantis) et profitent prioritairement aux populations actives très pauvres et vulnérables. Ceci pourrait être fait à travers une plus forte sensibilisation de leurs membres, la formation de leurs dirigeants et un monitoring proche de l'inclusion des populations très pauvres et vulnérables; et
 - (d) Dans les programmes d'incubation entrepreneuriale, le Gouvernement doit prévoir des mesures et moyens spécifiques et une discrimination positive pour favoriser la participation des jeunes en provenance de familles rurales très pauvres. Ceci devrait aussi comprendre des mesures spéciales pour faciliter l'accès de ces jeunes démunis aux services financiers. Le contenu de formation et les projets d'entreprise soutenus devraient prendre en compte la diversité et l'intégration des activités au sein des exploitations familiales.
31. **Recommandation 3. Assurer que les financements atteignent rapidement et pleinement les populations ciblées, en accélérant le démarrage et la mise en œuvre des interventions et en rationalisant les coûts de fonctionnement.**
- (a) Il est impératif que le Gouvernement assure que les équipes de projets aient de meilleures capacités de planification et gestion axée sur les résultats, en portant une plus grande attention à la sélection transparente d'un personnel compétent, à la formation et l'appui-conseil, au suivi-évaluation des performances du personnel, et à la motivation du personnel sur la base de leur performance;
 - (b) Le Gouvernement devrait faire un contrôle plus strict sur la gestion fiduciaire des projets et, en particulier sur les dépenses de fonctionnement, en mettant en place la fonction d'auditeur interne et un comité d'audit tel que déjà recommandé au Gouvernement à l'issue de la revue à mi-parcours du PADMIR. Le rôle du MINEPAT dans le suivi des projets devrait être renforcé. Par ailleurs, le Gouvernement devrait veiller plus strictement à la pertinence des activités financées sur fonds de contrepartie conformément aux PTBA, documents de projet et accords de financement.
 - (c) Le Bureau pays du FIDA devrait être renforcé pour appuyer la gestion fiduciaire des projets. Un spécialiste en gestion fiduciaire à temps plein devrait être engagé au niveau du Bureau pays.
32. **Recommandation 4. Renforcer la performance des projets et la mise à échelle des approches et résultats, par un leadership plus fort du Gouvernement dans la coordination du secteur rural, des partenariats plus stratégiques et un meilleur suivi-évaluation (S&E) des projets.**
- (a) Le Gouvernement devrait assurer un plus fort leadership dans la coordination des partenaires de développement qui interviennent dans le secteur rural et agricole. Ceci comprendrait, notamment, l'opérationnalisation de la plateforme "développement rural" sous le Comité multipartenaires avec un rôle majeur du Gouvernement dans sa coordination, le renforcement des mécanismes régionaux de concertation des acteurs du développement rural, et la nomination de cadres supérieurs comme points focaux pour les différents partenaires techniques et financiers;
 - (b) Le FIDA devrait renforcer davantage les partenariats stratégiques avec les partenaires de développement actifs en zones rurales, souvent sur des thématiques très similaires, pour améliorer l'harmonisation des approches, stimuler les collaborations entre projets, promouvoir la gestion des savoirs et renforcer son engagement sur les politiques touchant aux petits agriculteurs familiaux et jeunes entrepreneurs agropastoraux; et

- (c) Le FIDA et le Gouvernement devraient mieux soutenir les projets en matière de S&E pour contribuer à la gestion et au pilotage des interventions, et à la gestion des savoirs de projets. La mise en place d'un système de S&E ainsi que des capacités adéquates au sein des équipes devrait être assurée dès le démarrage des projets.

Executive summary

CSPE objectives and methodology

1. In 2017, the Independent Office of Evaluation (IOE) conducted IFAD's first Country Strategy and Programme Evaluation (CSPE) in the Republic of Cameroon. Covering the period January 2007 to May 2017, the main objectives of this evaluation are: i) to evaluate the results and performance of the strategy and programme financed by IFAD; and ii) to issue conclusions and recommendations for the future partnership between IFAD and Cameroon. The CSPE has three closely linked levels of analysis: project portfolio performance, non-lending activities (knowledge management, partnerships, policy engagement and grants) and partner performance (IFAD and the Government) in country programme management. It also includes a summary evaluation of the relevance and effectiveness of the country strategy and programme as a whole.
2. The main evaluation mission was conducted in May 2017 and consisted of interviews with stakeholders in Yaoundé and field visits to all the regions where IFAD-financed programmes are currently under way. The portfolio analysis also considered the Project Performance Evaluation of the Rural Microfinance Development Support Project (PADMIR), conducted several months before the CSPE, and two earlier IOE Project Completion Report Validations for the Community Development Support Project (PADC) and the National Roots and Tubers Market-driven Development Programme (PNDRT). The main challenge for the evaluation was the availability and quality of monitoring and evaluation data at the project and strategy level. A contribution analysis, based on a "SenseMaker" survey, was conducted for two projects that support agricultural value chains, the PNDRT and the Commodity Value Chain Support Project (PADFA), to help assess beneficiary perception of the projects' contribution to expected outcomes and impact.

Country context and IFAD strategy

3. Cameroon's social indicators, associated with poverty and development, stagnated or even deteriorated in the last decade (2007-2017). The prevalence of rural poverty has increased, reaching nearly 57% in 2014, and almost 10% of the rural population is living in a situation of food insecurity. The importance of the agricultural sector gives it a privileged position in development policy, but dedicated public financing is still inadequate. Corruption and weak governance are major structural problems.
4. The **Country Strategic Opportunities Programme (COSOP) 2007-2012** is built around two specific objectives: i) strengthen the organisational capacity and negotiating power of the rural poor; and ii) increase the opportunities for sustainable remunerative farm and non-farm activities for the rural poor. Two programmes, PADMIR and PADFA, were approved during this period. The Youth Agro-pastoral Entrepreneurship Programme (PEA-J) was designed in 2013 and represents a new country strategy. A country **Portfolio Strategy for 2015-2019** was developed that stresses the performance and resilience of production systems to climate change and access by small producers to effective financial and non-financial services. Two other projects were designed under this strategy, the Aquaculture Entrepreneurship Promotion Project (PPEA) and the Youth Ecological Entrepreneurship Promotion Project (ECO-J), the latter still in the approval phase.
5. Since 2011, the country programme has been managed by a Country Portfolio Manager (CPM) stationed in Yaoundé and supported by a team that has gradually been strengthened. The programme was formerly managed from Rome, and the United Nations Office for Project Services (UNOPS) was responsible for supervising PADC and PNDRT until the end of 2008, before IFAD switched to the direct supervision regime.

Portfolio performance

6. **Relevance.** The projects' objectives are well aligned with IFAD and government policies and strategies, which have four major objectives in common: rural poverty reduction, food security, sustainable natural resource management and, more recently, employment for rural youth. The project approaches proposed in the design phase were relevant to the identified needs of the rural poor in Cameroon and included consideration of their sustainability. Their evolution was in line with that of the overall strategic framework of the Government and IFAD. However, the design of the projects was too ambitious and complex for the available means and capacities, and the approaches were often simplified, sometimes ill-advisedly. The projects, moreover, had a tendency to drift away from IFAD's priority target groups, either because of their social targeting or their geographic location. Not enough attention was paid to risks and exit strategies in most project designs.
7. **Effectiveness.** The portfolio yielded encouraging results in terms of: i) access by rural populations in the Extreme North and Centre of the country to social infrastructure (PADC), and ii) the dissemination of agricultural production techniques and new, better-performing varieties (PADFA, PNDRT). The projects also supported a large number of producer organisations (PO) and microfinance institutions (MFI). However, the outcomes were rather unimpressive and sometimes short-term. The projects rarely met their objectives from a quantitative and qualitative standpoint. The PDFA and PNDRT yielded little in the areas of processing and, especially, marketing, and no project, even PADMIR, which was entirely devoted to this issue, was able to tangibly address the challenge of providing access to small rural producers' to appropriate financial services.
8. **Efficiency.** The projects' efficiency indicators are generally unsatisfactory: start-up and implementation of activities were often very slow—hence, the low physical and financial annual work plan and budget execution rates; very high administrative costs vis-à-vis the results obtained; lower-than-expected internal rates of return. The implementation delays were due primarily to: i) poor planning and management capacity of project managers, given the complexity of the projects; ii) the limited technical capacity of many public services and service providers; iii) the heavily centralised technical and fiduciary management of the projects, despite the widely scattered intervention areas; iv) onerous procedures, especially in procurement; v) high turnover of key project staff; and vi) frequent delays in the availability of counterpart funds. The high administrative costs were due not only to the implementation delays but to poor financial management, inadequate government fiduciary oversight, an increase in staffing costs and spending that sometimes did not directly contribute to meeting the projects' objectives.
9. **Impact on rural poverty.** The projects likely had positive effects in terms of boosting the agricultural productivity and capabilities of a number of important agricultural producer organisations. Moreover, they probably contributed to an increase in income and food security; however, in the absence of data, it is impossible to judge the extent, depth or targeting of these impacts. Indeed, it is plausible that the promotion of income-generating activities (PADC) and the dissemination of improved cassava production and processing techniques (PNDRT), rain-fed and irrigated rice production and hulling, and onion-drying techniques (PADFA) helped to increase the value added for producers and thus, their income. In the SenseMaker survey, the majority of GIC and cooperative members have indicated higher yields and prices, which they largely attribute to the new varieties and storage capacity acquired. However, they have also noted the cost of adopting improved techniques, which is often beyond their means, together with price volatility, especially for onions. Higher productivity and income, when they occurred, seem to have contributed to greater household food security but less to the purchase of durable goods or farm investments. The portfolio's institutional and

policy impact was modest in terms of strengthening the capacities of regional services and improving the microfinance environment.

10. **Sustainability of results.** The portfolio projects' main strategy for ensuring the sustainability of their investments was to strengthen the capacity of national and local stakeholders expected to take over at project completion. Project activities were focused on strengthening the capacities of rural POs and micro-entrepreneurs, mainly youth. The question of sustainable access to credit by the rural poor was one of the main concerns of PADMIR, whose purpose was to strengthen rural financial services in a sustainable manner. However, at the implementation level, the concern about sustainability was overshadowed by the imperatives of physical execution, because start-up and implementation delays often reduced the time available for completing and consolidating the works. Hence, the village development committees launched by the PADDC are no longer operational, compromising the maintenance and, thus, the sustainability of social infrastructure. Less than one-third of the POs supported by the PNDRT were considered capable of independently providing services to their members. The Government intends to pursue the assistance to cooperatives begun with PADFA, but this is no longer a priority of IFAD, whose orientation is to support young rural entrepreneurs. The projects employed effective farmer training approaches that included demonstration and practice. Producers appear to have sustainably adopted the new, more effective techniques tailored to their situation, but this momentum is at risk of waning due to the absence of sustainable mechanisms for the procurement of inputs and services. In the long term, the young rural entrepreneurs supported by PEA-J and ECO-J are expected to furnish at least some of these services to producers.
11. **Innovation and scaling up.** The most successful project innovations were by and large technical in nature and linked to agricultural production and processing. With regard to institutional innovations, the projects have taken little advantage of numerous opportunities in areas such as procurement, the involvement of village development committees in the PADDC, the three funds that the PNDRT was to establish, the value-chain approach of the PNDRT and PADFA, and the Facilitation Fund, as well as the customisation of financial products to the needs and conditions of the rural poor under PADMIR. There is very little data on the scaling up of innovations introduced by the projects. Moreover, the projects' conceptual development approaches (local development, POs, value chains, rural finance, rural youth entrepreneurship) were rarely fully implemented as planned. This, combined with weak M&E and knowledge management, has prevented their scaling up.
12. **Gender equality and women's empowerment.** IFAD's country strategies in Cameroon prioritise the targeting of rural women and youth. Four out of six projects had some sort of "gender strategy," but only PADMIR had provided a modest budget for this purpose, mainly for gender studies, training for partner MFIs and drafting of gender action plans. The results of these efforts have neither been monitored nor capitalised on. The projects' implementation was largely limited to meeting the practical needs of women, without delving further into their strategic interests, such as access to land. The projects made little effort to alter the pattern of influences on decision-making or to work toward a more equitable distribution of household responsibilities, and, even less, to encourage the economic independence of women. This was due, in part, to the inadequate knowledge and skills of project staff regarding gender issues and approaches.
13. **Environment and adaptation to climate change.** The projects under review were generally unconcerned about environmental challenges and addressed them in a rather heterogeneous manner. The PADDC did not include natural resource management in the participatory diagnosis of the supported villages, nor in the training provided to village leaders. Furthermore, certain types of micro-infrastructure projects that could have an adverse environmental impact were not

accompanied by specific mitigation and attenuation measures. The PNDRT prioritised sustainable integrated crop production and protection techniques that could also mitigate the effects of climate change. It also attempted to reduce the potential pollution risks of effluents from cassava processing but with little success. PADFA conducted an environmental study before executing irrigation infrastructure projects and promoted varieties suited to the environment and soil conservation techniques. Nevertheless, PADFA assistance tended to promote the partial abandonment of diversification in production systems. Similarly, the PEA-J and PPEA promoted economic specialisation among (very) small rural entrepreneurs, which did not contribute to the resilience of the rural poor. For them, the diversification of economic activities is an important risk management strategy, especially for climate risks. The ECO-J project, currently in the design phase, should support sustainable economic activities run by young eco-entrepreneurs, with improved natural resource management.

Non-lending activities

14. **Partnership-building.** During the period covered by the CSPE, the IFAD partnership with the Government was strengthened and expanded. The opening of the Country Office in Yaoundé in 2011 ensured more regular contact between IFAD and the Government. Relations with the development partners were minimal in terms of technical collaboration, the harmonisation of approaches and co-financing. At the project level, numerous, diversified partnerships were established for technical assistance and the execution of operations. The effectiveness of project collaboration with centralised and decentralised administrative services varied, mainly because of competition among projects of different funding agencies to secure the services of staff of the decentralised services. The partnerships with research institutes were effective, but most other partnerships suffered from implementation delays, lack of expertise or even a failure to embrace the projects' approaches. The last five projects in the portfolio attempted to partner with the private sector, with little success. In addition, the projects co-financed by IFAD made limited attempts to collaborate with each other and with projects of other funding agencies, and the results were often unconvincing.
15. **Knowledge management.** IFAD's country strategies in Cameroon underscore the importance of communication and knowledge management activities (C&KM). The PEA-J recruited a C&KM specialist in 2015, who benefitted from specific training with the rest of the projects' personnel. Despite the preparation of a number of C&KM plans in 2016 in consultation with the Country Office and the projects, the C&KM specialist has not yet managed to work with the other projects in the portfolio to set up an operational knowledge management, capitalisation and communication mechanism. Thus, C&KM are limited to information on project activities, the realisation and sharing of studies on websites and the organisation of fairs and workshops for exchanges among projects, without any real work in the collection, analysis and well-organised storage of information.
16. **Policy engagement.** IFAD's country strategies in Cameroon establish qualitative institutional and policy objectives on general matters, but no IFAD strategy paper for Cameroon mentions an approach or financial mechanism especially devoted to policy engagement. During the period under review, despite the multiplication of exchanges with development partners and the Government after the opening of the Country Office in Cameroon, policy engagement has had little effect. Donor meetings on agriculture and the environment serve as an occasion for information exchange, rather than for discussion of policy instruments to help meet the objectives of inclusive development in the agriculture and rural sectors. The informal group on rural finance, launched and promoted by IFAD since 2016, holds discussions on the institutionalisation of the Facilitation Fund for medium-term agricultural credit created by PADMIR, but progress is slow. Furthermore, several opportunities for dialogue were missed, among them participation in the

development of national strategies and policies, setting political conditions at the time of negotiating financing for new projects, and capitalisation on project outcomes. Through a regional grant, IFAD supports an apex PO that dialogues with the Government on policies linked with the agriculture sector, but it still has little clout at the central level and is poorly anchored at the grassroots level.

17. **Grants.** Between 2007 and 2016, Cameroon received 15 grants, eight of them regional, one specific country grant to finance the PPEA and six small grants to support activities targeting indigenous peoples. These grants are relevant and aligned with the objectives of the IFAD strategies for the country. However, except for the PPEA grant, the grants are managed from Rome by IFAD's Technical Division and are not well-integrated into the project portfolio. The targeting of indigenous populations by several small grants is highly consistent with IFAD's mandate and strategy, and the implementation approach, which relies on local NGOs, appears to be appropriate. The project completion reports indicate that the projects have generally met their objectives and obtained substantial results, even if their sustainability is doubtful. The regional grants in Cameroon are by and large poorly documented in terms of activities and results, which mainly involve capacity building. Despite their relevance and the achievement of valuable results, the grants have had little direct impact in terms of boosting portfolio effectiveness and capitalising on the knowledge gained to scale up or enrich project interventions.

Partner performance

18. **IFAD.** IFAD has financed projects with relevant objectives that address key agricultural development issues. However, the approaches are often too complex and increasingly questionable when it comes to targeting the poorest and most vulnerable rural populations. IFAD has taken steps to deal with unsatisfactory project performance, opening a Country Office in 2011 and gradually scaling up the IFAD team in Cameroon, which nevertheless, in the evaluation's view, is still too small to cover three countries in the sub-region. The intensification of supervision visits, monitoring and support to the projects has improved their technical and fiduciary management, but there is still much room for improvement.
19. **Government.** Government development strategies recognize the major role of the rural and agricultural sector for promoting inclusive economic growth, but the level of public financing does not reflect this priority. Rural development strategies do not filter down to the sub-sector or regional level and address small family farmers only through a few development projects—essentially those financed by IFAD. The Government's financial contributions to the projects, insufficiently mobilised for the older projects, have exceeded commitments for the more recent ones, though these were often received very late. The Government has shown its willingness to pursue IFAD-financed initiatives by launching a second phase of PNDRT and PADMIR financed with Government funds. However, strategic management of the portfolio is fairly ineffective and close monitoring is virtually absent. The PCUs have had difficulties in adopting the projects' conceptual approaches. Despite a trend toward improvement, they also had many problems mastering fiduciary management procedures. The projects' M&E was also weak, precluding adaptive and results-based management.

Country programme strategy performance

20. **Strategic relevance.** The preparation of the two country strategies under review was based on national consultations. Cameroon has not had a COSOP since 2013, but the design of the PEA-J, followed by a portfolio strategy for the period 2015-2019, have served as the country strategy since that time. The consecutive strategies are well-aligned with the overall strategic frameworks of IFAD and the Government, and primarily emphasize agricultural production, the organisation of producers, rural micro-finance and, more recently, rural youth entrepreneurship. The strategies explicitly target poor and vulnerable people in the most

impoverished rural areas, but this targeting has been called into question with the new generation of projects centred on agro-pastoral entrepreneurship that target a small number of young people with a certain intellectual and economic potential. Risk identification in the country strategies is good, but the projects do not always implement the measures proposed, especially those designed to improve project management.

21. **Effectiveness of the country strategy and programme.** Based on the results of the project portfolio, the country strategy and programme have probably helped to increase the income and food security of the rural beneficiary households, chiefly through its effectiveness in boosting agricultural productivity and its more modest results in developing other economic activities in the agricultural value chains and improving basic infrastructure. The country programme assisted many grassroots organisations, but a large proportion of them are still weak in terms of management and maintenance of their collective assets, marketing of their products and defending their interests in dealing with private operators and the public authorities.
22. The country programme contributed little to the management of natural resources, especially water, which is essential for increasing resilience to climate change. Certain MFIs expanded their coverage in rural areas without, however, significantly improving their performance or tailoring their financial products to the needs of small rural producers and young entrepreneurs. Furthermore, there are still many uncertainties about the institutionalisation of the Facilitation Fund for medium term agricultural credit. Little progress has been made in meeting the political and institutional objectives of the country strategies, due to unsatisfactory portfolio performance, insufficient knowledge capitalisation and management, and the limited policy engagement of IFAD and the projects.

Conclusions

23. Over the last ten years, the country programme has employed rural development approaches that were well-aligned with IFAD's strategies and government policies and strategies and expected to address real development constraints of the rural poor in Cameroon. However, the country context was not sufficiently considered in the design of the projects. Despite the risks identified in the country strategies and project design phase, the projects were very ambitious in terms of expected outcomes, quantitative targets and geographic coverage and their operating modality was highly dependent on the capacity and motivation of the Government and public services. Moreover, the measures to ensure better management of the interventions were inadequate.
24. The project portfolio achieved good results in terms of increasing the agricultural productivity of crops that were important for poor rural populations (cassava, rice and onions), thanks to effective dissemination of improved farming techniques and varieties. Support was provided for other income-generating activities in the countryside. The combination of these two factors likely had a positive impact on the income and food security of the beneficiary households. The country programme also helped many POs improve their ability to offer services to their members and built or rehabilitated a great deal of rural socio-economic infrastructure, contributing to an improvement in the human and social capital of the beneficiary populations.
25. However, the projects' limited effectiveness and efficiency, and the weak integration of non-lending activities in the project portfolio reduced the extent and depth of the country programme's impact. Portfolio effectiveness was compromised by major delays, due to the PCUs' limited capacity to handle the complex projects, limited technical expertise of service providers, highly centralised technical and fiduciary management, onerous procedures and high turnover among key PCU staff. The projects' efficiency was compromised by excessive operating costs,

imprudent financial management and expenditures that did not always directly contribute to meeting the projects' objectives.

26. The poorest and most vulnerable rural populations to whom the country strategies and project design were directed were not actually targeted. Besides, the projects' focus seems to have gradually drifted away from the poorest and most vulnerable rural populations, and the portfolio's attention to gender equality issues was limited. Sustainability of benefits and scaling up of innovations are unlikely. Frequent simplification of the conceptual development approaches and lack of consolidation and knowledge management have kept the Government and IFAD from devising effective approaches for rural poverty reduction among small family producers.
27. Little progress has been made in coordinating and harmonising the work of development partners, strengthening policies and institutions to benefit the rural poor and knowledge management. Coordination and collaboration mechanisms in the sector are weak, even non-existent, and government leadership in this regard is very limited. Absorbed with supervision and support for the projects' implementation, the Country Office has very little time to support the projects in knowledge management, to foster partnerships and to engage with the Government and its development partners on development strategies and policies to benefit the rural poor.

Recommendations

28. The evaluation has four major recommendations, which are divided into 12 sub-recommendations closely linked to the strengths and weaknesses of the country programme summarised in the conclusions section. These are related to the strategic orientation of the programme going forward, the targeting of interventions, the efficiency of the portfolio and activities to complement the project portfolio. While several of the recommendations are for the Government or are project-related, IFAD must require that they be followed, provide support where necessary and monitor their implementation through project supervision and follow-up.
29. **Recommendation 1. Pursue the two key approaches of the country programme—support for producer organisations (PO) and the development of rural youth entrepreneurship—while continuing to promote access by the rural poor to appropriate financial services.**
 - (a) IFAD and the Government should pursue the consolidation of POs, especially in the areas of collective infrastructure/equipment management and revolving funds for the joint procurement of inputs, as well as inventory credit and contracting of sales. From an effectiveness and sustainability standpoint, heavier involvement by the regional services and greater harmonisation and collaboration with the other programmes and projects that support the POs are necessary;
 - (b) Projects that promote rural entrepreneurship should concentrate on the implementation of: i) sustainable business incubation mechanisms, subsidised with public funds, with a strengthened mechanism to provide advice to young entrepreneurs; and ii) financing mechanisms for (very) small rural enterprises in relation with viable MFIs with strengthened risk management capabilities. In promoting these enterprises, greater consideration should be given to the diversity of their economic activities, and tools for sound management in time and space of productive resources should be provided. These projects should also support youth wishing to launch a cooperative development enterprise.

30. **Recommendation 2. Ensure the inclusion of very poor and vulnerable rural populations in the country programme to combat inequalities by improving the geographic and social targeting of the interventions.**
- (a) Portfolio coverage should focus on the poorest regions of the country. Portfolio dispersion should be reduced to enable the projects to benefit from their complementarity and consolidate gains through a lengthier presence in the same regions and districts;
 - (b) The projects' gender strategy should extend beyond quotas for women's participation to approaches and actions that directly tackle the inequalities between men and women to lower socio-economic and cultural barriers to women's autonomy. Areas of action should be identified and analysed in greater depth through a participatory diagnosis that includes the beneficiaries, teams and project partners. Key areas meriting particular attention are equitable access to land and access to financial services;
 - (c) The projects should ensure that the POs they support are not run by the "elites" (politicians, public officials, wealthy producers) and give priority to benefitting very poor and vulnerable, active populations. This could be accomplished by raising awareness among their members, training their managers and close monitoring of the inclusion of very poor and vulnerable populations; and
 - (d) In business incubation programmes, the Government should provide specific measures, means and affirmative action to prioritise the participation of youth from very poor rural households. This should also include special measures to facilitate access by disadvantaged youth to financial services. The content of the training and business projects supported should consider diversity and the integration of activities in family farms.
31. **Recommendation 3. Ensure that financing rapidly and fully reaches the target populations, accelerating the launch and implementation of the interventions and rationalising operating costs.**
- (a) It is imperative that the Government ensures that project teams are well-trained in planning and results-based management by paying greater attention to the transparent selection of competent staff, training and advisory support, monitoring and evaluation of staff performance and performance-based staff incentives;
 - (b) The Government should exercise stricter control over the projects' fiduciary management—especially operating expenses—creating the position of internal auditor and an audit committee, as recommended in the midterm review of PADMIR. MINEPAT's role in monitoring the projects should be strengthened. The Government should also strictly monitor the relevance of the activities financed with counterpart funds in conformity with the annual work plans and budgets, project documents and financing agreements.
 - (c) The IFAD Country Office should be buttressed to support fiduciary management of the projects. The Office should hire a full-time fiduciary management specialist.
32. **Recommendation 4. Improve project performance and scaling up of approaches and results, through stronger government leadership in coordinating the rural sector, partnerships that are more strategic, and better project monitoring and evaluation (M&E).**
- (a) The Government should exercise stronger leadership in coordinating the development partners that operate in the rural and agriculture sector. This would primarily include operationalisation of the "rural development platform" under the Multi-partner Committee, with the Government playing a major

role in its coordination, the strengthening of regional mechanisms for collaboration among rural development stakeholders and the designation of senior officials as focal points for the various technical and financial partners;

- (b) IFAD should further strengthen strategic partnerships with development partners that are active in rural areas, often working on very similar issues, to increase the harmonisation of approaches, encourage collaboration among projects, promote knowledge management and strengthen its engagement on policies that affect small family farmers and young agro-pastoral entrepreneurs; and
- (c) IFAD and the Government should provide better support to project M&E, to contribute to the management and piloting of project interventions and knowledge management. An M&E system, coupled with well-qualified teams, should be in place from the start of the projects.

