

Cote du document: EB 2018/124/R.34
Point de l'ordre du jour: 9 c)
Date: 8 août 2018
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Proposition préliminaire d'instruments pour un démarrage plus rapide de l'exécution des projets

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Donal Brown
Vice-Président adjoint
Département de la gestion
des programmes
téléphone: +39 06 5459 2448
courriel: d.brown@ifad.org

Lisandro Martin
Directeur de la Division des politiques
et des résultats opérationnels
téléphone: +39 06 5459 2388
courriel: lisandro.martin@ifad.org

Eloisa de Villalobos
Spécialiste des résultats
Division des politiques et des résultats
opérationnels
téléphone: +39 06 5459 2827
courriel: e.devillalobos@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Chef de l'Unité des organes
directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-quatrième session
Rome, 11-13 septembre 2018

Pour: Examen

Table des matières

Sigles et acronymes	ii
Recommandation pour examen	1
I. Introduction	1
II. Contexte	1
III. Analyse du problème et enseignements tirés	2
IV. Description des instruments du FIPS	3
A. Mécanismes proposés	3
i) Mécanisme de préfinancement des projets (PFF)	3
ii) Mécanisme d'assistance technique au démarrage des projets (TAPS)	3
B. Résultats et impact du FIPS	6
C. Risques et avantages	7
V. Étapes suivantes	7
Appendices	
I. Lessons learned from IFAD experience and other multilateral development banks	1
II. Estimated demand for FIPS funds	4

Sigles et acronymes

BMD	Banque multilatérale de développement
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
PEID	Petit État insulaire en développement
PESEC	Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique
PFR	Pays à faible revenu
SMF	Pays présentant des situations de majeure fragilité
UGP	Unité de gestion du projet

Recommandation pour examen

Le Conseil d'administration est invité à faire part de ses observations préliminaires concernant la création de deux nouveaux instruments pour un démarrage plus rapide de l'exécution des projets:

1. le Mécanisme de préfinancement des projets (PFF); et
2. le Mécanisme d'assistance technique au démarrage des projets (TAPS).

Proposition préliminaire d'instruments pour un démarrage plus rapide de l'exécution des projets

I. Introduction

1. Dans le cadre des efforts déployés au niveau mondial pour la réalisation des objectifs de développement durable (ODD), la communauté du développement et les gouvernements ont adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030, et notamment des objectifs spécifiques pour éliminer la pauvreté et la faim dans le monde rural. La contribution du FIDA au Programme 2030 et aux ODD sera largement mise en forme durant la période couverte par la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), de 2019 à 2021. La Consultation sur FIDA11 a donné aux États membres du FIDA l'occasion de se réunir pour examiner sa performance, reconstituer ses ressources et convenir d'un ensemble de nouvelles priorités pour la période de FIDA11. Le premier message clé de la Consultation sur FIDA11 était que le maintien des conditions actuelles ne suffit pas pour la réalisation des ODD. En conséquence, les participants se sont mis d'accord sur un vaste programme de travail aligné sur des engagements concrets, afin que le FIDA soit davantage capable de remplir sa mission en travaillant encore plus, encore mieux et de manière encore plus avisée.

II. Contexte

2. FIDA11. La Consultation sur FIDA11 a eu pour résultat un large éventail d'engagements. Au niveau opérationnel, la rationalisation des processus opérationnels internes raccourcira le processus de conception des projets, tout en améliorant la qualité dès le début de l'exécution. À cet effet, la direction soumettra au Conseil d'administration "une proposition relative à la mise en place d'un mécanisme d'avances pour la préparation des projets, afin d'aider les emprunteurs à prendre en main la préparation des projets, et pour que ceux-ci soient plus rapidement prêts à être mis en œuvre. Ce mécanisme comprendra un dispositif permettant de fournir aux PFR [pays à faible revenu] et aux SMF [pays présentant des situations de majeure fragilité] un appui renforcé en matière de préparation, de démarrage et d'exécution des projets, que cet appui soit assuré par le FIDA ou par les partenaires."¹
3. Avec la proposition de création d'instruments pour un démarrage plus rapide de l'exécution des projets (FIPS), le FIDA donne suite à des recommandations issues de différents rapports d'évaluation et d'audit.

¹ Voir le paragraphe 75 du Rapport de la Consultation sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (GC 41/L.3/Rev.1).

4. En 2012 déjà, un rapport d'audit interne sur l'efficacité du processus de conception des projets avait relevé la nécessité d'un appui supplémentaire pour faciliter la préparation à la mise en œuvre sans surcharger indûment le processus de conception des projets. Le Rapport annuel 2017 sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA a recommandé le renforcement de l'appui à l'exécution durant la phase de démarrage pour les projets jugés "à risque" et dans les pays présentant des situations de fragilité. Enfin, l'évaluation au niveau de l'institution de l'architecture financière du FIDA a recommandé d'investir davantage de ressources dans la préparation des projets et de promouvoir, dans les pays, un fort sentiment d'appropriation, la capacité d'exécution et l'état de préparation.

III. Analyse du problème et enseignements tirés

5. Enseignements tirés par le FIDA. Les retards au démarrage peuvent s'expliquer par de nombreuses raisons, selon les pays et les régions. Une fois qu'un accord de financement est entré en vigueur, des retards se produisent souvent dans la réalisation de conditions jugées essentielles avant que les décaissements ne puissent intervenir, et qui sont mentionnées dans l'accord de financement. Ces conditions varient, mais elles incluent habituellement la mise en place d'une unité de gestion du projet (UGP), la nomination ou le recrutement du personnel de gestion du projet, l'approbation par le FIDA du premier plan de travail et budget annuel, la préparation des plans de passation des marchés, la préparation des dossiers d'appel d'offres pour le premier plan de passation des marchés, le parachèvement du manuel d'exécution du projet et l'acquisition d'un logiciel comptable lorsque c'est nécessaire. Il existe aussi de nombreux problèmes liés au contexte de certains des PFR, des SMF et des petits États insulaires en développement (PEID).
6. Une analyse des instruments utilisés, à l'heure actuelle ou précédemment, par le FIDA pour résoudre ces problèmes est résumée dans l'appendice I. Les principaux enseignements tirés de cette analyse étaient les suivants:
 - a) Les chargés de programme de pays ont apprécié la souplesse de l'utilisation par le FIDA de ses ressources sous forme de don pour appuyer les activités de préparation en vue de l'exécution.
 - b) Le financement rétroactif ne fournit pas de liquidités aux pays membres avant l'entrée en vigueur des projets, ce qui constitue un facteur limitant capital dans les PFR et les SMF.
 - c) La ratification par le Parlement est une cause importante de retards au démarrage.
 - d) Le nouveau processus de conception² prévoit que ces activités préparatoires seront achevées, chaque fois que cela sera possible, dans le contexte de la conception du projet.
 - e) L'expérience pilote de coordination de toutes les activités du FIDA dans un pays par une seule UGP a réduit les retards au démarrage en garantissant la continuité du personnel, de la gestion et des systèmes fiduciaires du projet.

² Voir le document "Bulletin du Président: recalibrer le processus de conception des projets du FIDA" (PB/2018/04).

IV. Description des instruments du FIPS

7. Le présent document présente au Conseil d'administration, pour examen, une vue d'ensemble de deux mécanismes du FIPS, distincts et complémentaires, en introduisant la justification de ces nouveaux instruments, qui est d'accélérer le démarrage des projets et d'améliorer l'état de préparation à l'exécution.
8. Les détails relatifs à ces instruments et l'impact que l'on en attend ainsi que les considérations financières et juridiques relatives à leur mise en œuvre seront présentés dans la proposition finale, qui sera soumise au Conseil d'administration au mois de décembre (une fois que les principes généraux en auront été approuvés).

A. Mécanismes proposés

9. Le FIDA propose de mettre en place deux nouveaux instruments en faisant fond sur son expérience propre et sur celle d'autres banques multilatérales de développement (BMD)³:
 - i) Le Mécanisme de préfinancement des projets (PFF) est un fonds renouvelable qui fournira des liquidités à un stade précoce du cycle du projet afin que les activités puissent être entreprises et financées avant l'entrée en vigueur de l'accord de financement (dans le cadre de la conception du projet). Les fonds du PFF seront gérés par l'emprunteur ou par le bénéficiaire, sur la base d'un accord de préfinancement signé par le FIDA et le pays, soumis aux mêmes exigences fiduciaires que celles appliquées aux prêts et aux dons du FIDA.
 - ii) Le Mécanisme d'assistance technique au démarrage des projets (TAPS), non remboursable, financera des activités spécifiques pour appuyer les capacités d'exécution des projets au démarrage. Le TAPS sera axé sur les PFR, les PEID et les SMF, mais offrira aussi un appui ciblé dans n'importe quel pays à des projets exigeant des études techniques pour des opérations complexes et présentant des risques. Les activités financées par le TAPS seront exécutées et gérées par le FIDA, conformément à ses politiques et directives en vigueur.
10. Le tableau 1 ci-après présente les principales différences entre le PFF et le TAPS.

³ Voir l'appendice I: Enseignements tirés de l'expérience du FIDA et d'autres banques multilatérales de développement.

Tableau 1
Principales différences entre le PFF et le TAPS

	PFF	TAPS
Plafond général	Entre 50 et 70 millions d'USD comme préfinancement total à l'heure actuelle	De 7,1 à 10,7 millions d'USD par an
Admissibilité	Tous les pays admis à bénéficier du financement du FIDA	Accent mis spécialement sur les PFR, les PEID, les SMF et les opérations présentant des risques
Source préliminaire du financement	Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) – avances sur les prêts et dons	SAFP – fonds provenant des montants de prêts/dons annulés
Conditions préliminaires de financement	Conditions de financement en vigueur	Coopération technique non remboursable
Activités admissibles	<p>Activités de démarrage et de préparation du projet, y compris:</p> <ul style="list-style-type: none"> études de référence et de faisabilité procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique (PESEC) et études en rapport avec des domaines thématiques transversaux recrutement du personnel de l'UGP premier plan de travail et budget annuel plan de passation des marchés manuel d'exécution du projet mise en place de systèmes de suivi-évaluation et de systèmes fiduciaires acquisition de biens et de services nécessaires au démarrage du projet 	<ul style="list-style-type: none"> Capacité de préparation en vue de l'exécution Atténuation du risque pour les projets ou les contextes complexes pour répondre aux exigences relatives à la conception des projets
Plafond individuel maximal	De 500 000 à 1,5 million d'USD	500 000 USD
Exécution	Par l'emprunteur/le bénéficiaire	Par le FIDA
Accords juridiques	<p>Deux modalités pour les pays, selon qu'ils prévoient ou non un processus de ratification:</p> <ul style="list-style-type: none"> accord à long terme au stade du programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) énumérant les futurs projets (avec ratification) accord juridique de préfinancement (sans ratification) 	<ul style="list-style-type: none"> Aucun accord juridique nécessaire puisque l'exécution est assurée par le FIDA expression d'intérêt de la part du gouvernement
Processus d'approbation	<ul style="list-style-type: none"> Stade de la note conceptuelle En même temps que le COSOP si la détermination des coûts et un accord avec le gouvernement sur le préfinancement sont disponibles 	En même temps que le formulaire d'identification du projet
Approbation par	Vice-Président; ou Vice-Président adjoint, Département de la gestion des programmes, après le processus d'examen de la conception	Vice-Président adjoint, Département de la gestion des programmes

i) Mécanisme de préfinancement des projets

11. Le PFF fournira aux emprunteurs ou aux bénéficiaires un accès anticipé aux fonds inclus dans un futur prêt ou don au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette (CSD) octroyé par le FIDA afin que les projets disposent de liquidités suffisantes pour entamer les activités de préparation avant l'entrée en vigueur de l'accord de financement (dans le cadre de la conception du projet). La conception du PFF s'est inspirée des enseignements tirés du Mécanisme de financement de la préparation des projets de la Banque mondiale⁴.

⁴ Pour plus de précisions, voir l'appendice I.

12. Le PFF sera un fonds renouvelable à la disposition de tous les pays emprunteurs et bénéficiaires, et sera refinancé à partir du prêt ou du don au titre du CSD octroyés au projet. Les activités du PFF feront partie intégrante des activités et des coûts du projet, qui seront inclus dans tous les plans et budgets du projet. Toutes les activités préfinancées au titre du PFF seront exécutées par le pays emprunteur ou bénéficiaire.
13. Le Conseil d'administration sera invité à approuver un plafond global du PFF se situant entre 50 et 70 millions d'USD. Ce plafond a été établi sur la base d'une estimation de la demande de fonds du PFF⁵, et défini comme le total du portefeuille de toutes les transactions actives du PFF à un moment donné. Toute nouvelle augmentation du plafond exigera l'approbation du Conseil d'administration. En décembre, une proposition sera soumise au Conseil demandant que soit délégué au Vice-Président ou au Vice-Président adjoint, Département de la gestion des programmes, le pouvoir de signature de chacune des transactions du PFF avec les emprunteurs et les bénéficiaires.
14. Activités à financer. Le PFF apportera un appui aux emprunteurs et aux bénéficiaires pour les aider à recenser les défis sectoriels et à chercher à les résoudre, à atténuer les risques environnementaux, sociaux et climatiques, et à accélérer les activités préparatoires en vue du démarrage des projets. Ces activités sont importantes pour la production de conceptions techniques de qualité élevée et pour la mise en place de systèmes opérationnels et fiduciaires efficaces. Il financera des activités de démarrage qui facilitent une mise en œuvre rapide et qui doivent être achevées avant l'approbation du projet.
15. Plafonds individuels des PFF. Le FIDA établira des critères pour la détermination de l'engagement pour chaque PFF; selon les estimations des coûts, le plafond variera entre 500 000 USD et 1,5 million d'USD⁶.
16. Aborder la question de la ratification par le Parlement. Comme l'a mis en évidence l'analyse du problème, la ratification de tous les accords internationaux, y compris les accords de financement, est obligatoire dans certains pays; ce processus a contribué à des retards dans le démarrage. Afin de maintenir une approche souple et efficace de la ratification dans ces pays, le FIDA peut signer avec l'emprunteur ou le bénéficiaire un accord de préfinancement au titre du PFF, parallèlement à l'élaboration d'un COSOP. Cet accord demeurera en vigueur pendant la durée de vie du COSOP afin d'appuyer les activités de conception et de démarrage des projets. Les conditions du prêt et la période de remboursement sont en cours d'examen et seront présentées dans la proposition finale.
 - ii) Mécanisme d'assistance technique au démarrage des projets
17. Le TAPS consistera en une assistance technique non remboursable visant à accroître l'appui aux capacités de démarrage des projets du point de vue de l'état de préparation en vue de l'exécution. Il sera mis à la disposition de tous les pays, avec toutefois une focalisation sur les PFR, les PEID et les SMF, ainsi que sur les projets qui, dans n'importe quel pays, exigent des études techniques pour des opérations complexes et présentant des risques, afin de garantir la conformité aux exigences actuelles du FIDA. Le TAPS financera les éléments décrits ci-après:
 - Capacité de préparation en vue de l'exécution. Les activités préparatoires d'un projet liées au recrutement de personnel gouvernemental et au respect des exigences relatives aux conditions de décaissement manquent souvent d'un appui sur le terrain, ce qui a pour conséquence des retards au démarrage. Le PFF fournira des ressources qui garantiront l'état de

⁵ Pour plus de précisions, voir l'appendice II.

⁶ On trouvera des précisions complémentaires à l'appendice II.

préparation avant l'approbation du prêt, tandis que le TAPS apportera un appui direct aux entités chargées de l'exécution pour la mise en place des systèmes opérationnels et fiduciaires nécessaires aux projets.

- Stratégies d'atténuation des risques pour les projets complexes. Le TAPS pourrait être utilisé pour financer des études techniques visant à garantir le respect des politiques du FIDA et des engagements de FIDA11 sur des thèmes transversaux comme la nutrition, l'égalité des sexes, la jeunesse et le climat. Ces études ont pour objet de fournir une solide base technique en vue de l'élaboration de théories du changement en rapport avec les projets complexes et présentant des risques, et pour identifier les moteurs du changement.
18. Le nouveau processus des PESEC aligne les mesures de sauvegarde du FIDA sur celles des autres BMD. Ces nouvelles procédures énoncent les mesures à prendre durant le cycle du projet, en mettant l'accent sur les évaluations sociales portant sur les questions relatives, entre autres, à la santé communautaire, à la sécurité et au travail. Le TAPS financera toutes les études obligatoires dans le cadre des PESEC⁷ lorsque ces activités ne sont pas financées par le PFF. Par ailleurs, le TAPS fournira les ressources nécessaires à la conduite d'évaluations de la vulnérabilité et à l'élaboration de stratégies pour faire face à la fragilité.
 19. Les estimations de coût⁸ établies sur la base d'une analyse préliminaire montrent que le montant annuel nécessaire pour le financement du TAPS se situerait entre 7,1 et 10,7 millions d'USD. Diverses solutions relatives aux sources possibles de ce financement sont en cours d'examen. Une possibilité apparue dans le cadre d'une analyse préliminaire consiste à financer le TAPS sur les soldes des prêts annulés. Une évaluation a montré que l'utilisation d'un montant pouvant aller jusqu'à 10,7 millions d'USD par an sur ces soldes de prêts annulés pour financer le TAPS serait viable, dans le cadre du modèle financier actuel du FIDA, pour les périodes de FIDA11 et FIDA12. D'autres possibilités de financement en cours d'examen seront présentées dans la proposition finale.
 20. Plafonds individuels des TAPS. Le FIDA définira des critères pour l'établissement du plafond applicable à chacun des TAPS; le plafond maximal a été fixé à 500 000 USD. Ces critères seront fondés sur un profil de risque du projet et sur une évaluation de la nécessité d'études supplémentaires et d'un appui sur le terrain.

B. Résultats et impact du FIPS

21. Objectifs. Le FIPS a pour objectif général d'appuyer le nouveau processus rationalisé de conception du FIDA grâce à l'amélioration de la qualité des projets dès le début de l'exécution. Les objectifs spécifiques sont de faire en sorte que les projets: i) cadrent avec les priorités nationales de développement pour les zones rurales; ii) aient mis en place des systèmes opérationnels et fiduciaires pour un démarrage rapide; iii) aient achevé le processus de conception conformément aux normes des PESEC, comme l'ont démontré les études techniques; et iv) améliorent leur performance et leurs taux de décaissement afin qu'ils parviennent à la date de clôture dans les délais prévus et que tous les fonds aient été intégralement décaissés.

⁷ Voir FIDA, PESEC – Gérer les risques pour ouvrir de nouvelles possibilités (édition de 2017).

⁸ On trouvera des précisions complémentaires à l'appendice II.

22. Résultats attendus. Les instruments du FIPS devraient réduire les délais dans le démarrage et l'exécution des projets, améliorer les taux de décaissement et réduire le nombre de "projets à problèmes". Ces progrès se traduiront par une amélioration de la qualité du portefeuille, du respect des normes fiduciaires et de la performance en matière de décaissement. Ils devraient aussi encourager une participation accrue des pays, en mettant l'accent sur les PFR, les PEID et les SMF, ainsi que sur tout autre pays exigeant des études techniques pour des opérations complexes et présentant des risques.

C. Risques et avantages

Analyse des risques

23. Les instruments du FIPS ne présentent pas les mêmes niveaux de risque pour le FIDA, selon la modalité d'exécution choisie et la source de financement. Ces options sont en cours d'analyse et seront présentées sous forme détaillée dans le document final, qui sera soumis pour approbation au mois de décembre. La stratégie d'atténuation des risques est fondée sur l'utilisation conjointe des instruments de manière complémentaire. Suivant le mécanisme adopté, des changements significatifs pourraient intervenir dans les systèmes, les méthodes d'information et les procédures en matière financière.

Avantages

24. Réalisation améliorée et inclusive pour les bénéficiaires. La combinaison de l'assistance technique et des ressources pour le préfinancement alignera le FIDA sur d'autres BMD. Le TAPS et le PFF permettront au FIDA de fournir un appui concret pour remédier aux goulets d'étranglement tout en assurant le financement à l'échelle nécessaire pour le démarrage des activités.
25. Mise en place des systèmes. La disponibilité de la coopération technique et de liquidités pour le préfinancement aidera les pays à mettre en place des systèmes efficaces et efficaces d'exécution des projets. Ces systèmes faciliteront le suivi des résultats nécessaires pour renforcer les capacités du FIDA et des États membres sur le plan de l'efficacité en matière de développement.
26. Appropriation par le pays et partenariats. En appuyant une concertation précoce sur les politiques au sein du secteur rural et en renforçant les équipes dans les pays, le FIPS permettra au FIDA de renforcer l'appropriation et les capacités de réalisation au niveau des pays et des projets.

V. Étapes suivantes

27. Le document à soumettre en décembre inclura:
- le cadre de résultats pour l'ensemble du FIPS;
 - une évaluation des options de financement pour chaque instrument;
 - une analyse de la viabilité financière et un ensemble d'initiatives en cours d'examen conformément aux engagements de FIDA11;
 - mMesures d'atténuation du risque au cas où le projet ne serait finalement pas approuvé;
 - les incidences sur le plan juridique, de l'efficience et du coût du capital;
 - éventuellement une analyse d'un troisième instrument potentiel, qui prendrait la forme d'un prêt pour le financement d'activités liées au programme et à la stratégie à moyen terme du FIDA. L'instrument de financement ainsi proposé pourrait amplifier l'impact d'opérations financées par le FIDA incluses dans les COSOP mais non couvertes par les activités de projets individuels, et
 - Évaluation, par la direction, du calendrier d'approbation des instruments du FIPS.

Lessons learned from IFAD experience and other multilateral development banks

I. IFAD experience

1. Project start-up delays are not a new problem. IFAD has addressed these delays in different ways:
2. Special Operations Facility. From 1985 to 1994, through the Special Programme for Africa, IFAD provided Special Operations Facility (SOF) grants to cover project formulation, start-up and initial implementation expenditures. The SOF was subsequently transformed into financing facility agreements (FFAs) targeting countries that benefitted from highly concessional lending terms; FFAs continued until 2007. SOF and FFA grants were executed by IFAD.
3. IFAD also has two mechanisms related to loans that aim to foster rapid project start-up. Retroactive financing allows governments to pre-finance project-related expenditures upon – or just before – project approval, which are then reimbursed after disbursement conditions have been fulfilled. Start-up advances comprise funds that can be withdrawn immediately upon the entry into force of financing agreements to fund the establishment of project management units and other readiness activities pending fulfilment of disbursement conditions. Demand for retroactive financing has been low since borrowers/recipients normally cannot pre-finance activities without budget approval (which in turn depends on financing agreements). Used only in a minority of cases, start-up advances do not provide liquidity to finance expenditures for implementation readiness before entry into force of financing agreements.
4. In a few cases, country-specific grants have been used to fund start-up activities. Only “green” countries under the Debt Sustainability Framework (DSF)⁹ are eligible for country-specific grants.¹⁰ Given competing priorities and the limited availability of IFAD grant funds, country-specific grants are not an ideal instrument to address start-up delays.
5. The main lessons from these experiences are:
 - Country programme managers appreciated the SOF tool as it provided flexibility to execute grant resources aiming at improving implementation readiness
 - Retroactive financing does not provide liquidity to member countries before entry into force what for LICs and MFS is a crucial limitation
 - Parliamentary ratification is one important cause of start-up delays
 - New design process focus on implementation readiness requires has shifted disbursement conditions into design requirements.
6. In the past, the SOF and FFAs helped to address start-up challenges, but these instruments were discontinued when IFAD began direct supervision. None of the options listed above provide the scalability needed to promote faster implementation across the entire IFAD11 portfolio. The table below gives a comprehensive overview of all IFAD’s current and past mechanisms for accelerating project start-up.

⁹ The DSF uses the debt-distress “traffic light” framework (“green”, “yellow” and “red” countries) for determining repayment terms. If a country is “red” or “yellow”, it is eligible to receive a grant or loans on blend terms.

¹⁰ The Corporate Level Evaluation of the IFAD Policy for Grant Financing (2014) recommended that, “All IFAD borrowers, rather than “green” countries only, should be eligible for grants. “Red” and “yellow” countries also need grants to fund essential activities related to capacity-building” (paragraph 51).

Table 1
IFAD's experience with project start-up and project preparation

<i>Mechanism</i>	<i>Description</i>	<i>Effectiveness</i>	<i>Constraints</i>
Special Operation Facility (SOF)	<ul style="list-style-type: none"> Established in 1985 Special grants programme for implementation-readiness activities Ceiling of US\$100,000, in 1999 reduced to US\$60,000 Only for highly concessional loans 	<ul style="list-style-type: none"> US\$1.5 million spent on average each year for 15 to 20 SOF grants SOF funds were directly managed by IFAD The facility was appreciated by country programme managers Provided flexibility to improve implementation readiness 	<ul style="list-style-type: none"> Implemented before IFAD direct supervision Lack of administrative procedures and reporting Financed by supplementary funding, which is difficult to mobilize
Retroactive financing	<ul style="list-style-type: none"> Applies to expenditures to be incurred before entry into force of projects with Executive Board approval Amount not to exceed 10 per cent of financing Eligibility starting with project design date 	<ul style="list-style-type: none"> Not well known in IFAD Seldom used across the portfolio 	<ul style="list-style-type: none"> Does not provide liquidity prior to entry into force In-country regulations often do not allow loan proceeds to be used before projects' entry into force
Start-up advance	<ul style="list-style-type: none"> Can be used once financing agreement has entered into force Can finance expenditures to be incurred before the annual work-plan and budget has been approved and other conditions have been satisfied Eligible activities include project implementation manuals, accounting software, procurement and staff recruitment 	<ul style="list-style-type: none"> Start-up advances have been used relatively little Average amount is US\$260,000 ranging from US\$10,000 to US\$600,000 No positive impact on speeding either first or second disbursements* 	<ul style="list-style-type: none"> Starts after entry into force Some countries do not request any start-up advance because of legal barriers Does not provide any liquidity to the project before approval Project preparation activities have been moved to the design phase
Country-specific grant	<ul style="list-style-type: none"> The purpose must be in line with the IFAD Policy on Grant Financing and is not specifically for project readiness Used to finance a component of a loan-funded investment projects in "green" countries under the performance-based allocation system (PBAS) Grant-approval process is part of the loan-approval process 	<ul style="list-style-type: none"> Three cases of country-specific grants used for project start-up have been identified Case studies have pointed to positive experiences with completing activities, but indicated limited effectiveness in speeding up time to first disbursement 	<ul style="list-style-type: none"> The main purpose of the Policy on Grant Financing is not project preparation The approval process is the same as that for the attached loan, which can be too lengthy for start-up activities Can only be used for a small fraction of IFAD "green" countries

* According to IFAD's study on disbursement performance.

II. Summary of benchmarking analysis with other multilateral development banks

- For this FIPS proposal, IFAD conducted a benchmark analysis to compare its mechanisms for facilitating project start-up with those of other multilateral development banks (MDBs). All other MDBs have project preparation facilities or technical assistance programmes in place to accelerate start-up and improve implementation readiness. In addition to a desk review, project-preparation experts from the World Bank, Inter-American Development Bank (IDB), Asian Development Bank (AsDB), Green Climate Fund and Global Environment Facility were interviewed.
- The World Bank's Project Preparation Facility (PPF) was established in 1976 as a revolving fund using capital from its programme of work to support speedy start-up of project activities. In 2017, the PPF ceiling was US\$750 million or about 2 per cent of the World Bank's lending programme. The agricultural sector receives the largest share of PPF funding. Approximately 87 per cent of PPF financing goes to International Development Association (IDA) countries; countries in Africa receive about 66 per cent. PPF funds are generally allocated at the regional level

and from there to the countries within each region. The procedures for country-level PPF allocation and approval can be completed rapidly. Pre-financing funds are used to finance project design and start-up; these initial expenditures are repaid by the borrower/recipient once the loan is effective and the first disbursement has been made. In addition, the World Bank has US\$250 million in technical assistance funds, of which about one third is used in IDA and International Bank for Reconstruction and Development countries; the greatest share is devoted to environment and climate activities.

9. In 2016, the AsDB approved US\$317 million through its technical assistance programme, representing 1.8 per cent of its programme of loans and grants. Approximately half of these funds were allocated to project preparatory work in low-income countries. AsDB manages these funds and there is no cost recovery. However, AsDB does not have pre-financing funds for accelerating project start-up.
10. The founding documents of the IDB place special importance on technical assistance for project preparation. In 1989, IDB put in place a Project Preparation and Execution Facility (PROPEF), establishing a revolving credit line at the country level.
11. The World Bank, IDB, AsDB and the Green Climate Fund all provide substantial non-reimbursable technical assistance funding for project design as well as pre-project-effectiveness financing covering: technical studies; environmental, social and climate assessments; detailed feasibility work including pre-engineering studies; participation in national policy dialogue; the establishment of project management and execution systems; and funds for the recruitment and salaries of project staff.

Table 2

Overview of project-preparation facilities at other MDBs

<i>Institution</i>	<i>Type</i>	<i>Amount and terms</i>	<i>Source</i>	<i>Comments</i>
World Bank	PPF for design and start-up	US\$750 million repayable from loans provided in amounts between US\$5 million and US\$10 million	Earmarked at 2 per cent of lending programme with Executive Board-approved ceiling	Good country demand; no Board approval; managed by borrowers; used in fragile situations and emergencies; about 87 per cent of funds to IDA countries
	Technical assistance funds for design	US\$250 million, provided in amounts up to \$1 million	Supplementary trust funds	Grant resources are declining; only 30 per cent used for World Bank/IDA, mostly for environment and climate projects
AsDB	Technical assistance for design	US\$320 million in grants to member countries provided in amounts up to US\$1 million	Share of capital income and allocation from lending programme and Japan supplementary funds, along with cofinancing; 1.8 per cent of lending programme	Provided as a technical assistance grant procured and managed by AsDB, and allocated internally
IDB	PROPEF – line of credit at the country level	US\$150 million repayable from loan in amounts up to US\$10 million over 10 years	Ordinary capital from lending programme	Board approves 10-year line of credit, from which advances can be drawn; used rarely; borrower prefer technical assistance grants
	Technical assistance grants	Technical assistance: US\$882 million approved in 2017; active grant financing portfolio in 2017; 1,633 operations of US\$2.1 billion	Ordinary capital and special funds	Substantial technical assistance funds for borrowers that are well appreciated by borrowers
Green Climate Fund	Grants and repayable grants	Total of US\$40 million made available for the initial phase of the PPF; each request subject to a cap of US\$1.5 million		

Estimated demand for FIPS funds

1. Project pre-Financing Facility (PFF) for faster implementation of project start-up cost estimate. Experience gained by the World Bank has shown that financing facility advances should be large enough to cover activities expected to be financed, and to justify their management costs to IFAD and governments. Experience has also shown that countries facing disaster or coping with fragile situations may require very large initial advances. Since completing initial procurements early on is a critical element of reducing start-up delays, the funding must be enough to cover contract costs before any request for bids – particularly in countries where procurement can only be initiated when the availability of funds is confirmed.
2. After 40 years of implementing its Project Preparation Facility (PPF) and increasing the ceiling a number of times, the World Bank set the ceiling for its revolving fund at the equivalent of approximately 2 per cent of its work programme. Like the PPF, the PFF is not a stand-alone facility, but a revolving facility with a requirement that any advances be re-financed from a follow-up loans. The World Bank's board has increased the PPF ceiling as its lending programme has increased. Applying this percentage share to the US\$3.5 billion programme of loans and grants (PoLG) for the Eleventh Replenishment of IFAD's Resources (IFAD11) results in an overall ceiling of US\$70 million for PFF. This amount would provide an average pre-financing ceiling of US\$1.5 million per project. An average project pre-financing amount of US\$1 million would require a ceiling of US\$50 million. Once the level of the ceiling has been approved, it can only be raised through a request by IFAD to its Executive Board.

Table 1

Cost estimates for PFF

<i>Estimation</i>	<i>Full</i>	<i>Minimum</i>
Percentage share of annual PoLG	2%	1.4%
PFF ceiling	US\$70 000 000	US\$50 000 000

3. Technical Assistance for Project Start-up Facility (TAPS) cost estimates. Two TAPS cost scenarios have been developed on the basis of an IFAD11 PoLG of US\$3.5 billion and the preparation of approximately 30 new projects per year. Under the "full" scenario, IFAD would undertake activities to fulfil its IFAD11 commitments: about 30 to 50 per cent of projects would benefit from funding studies of cross-cutting themes and policy engagement. All planned Social, Environmental and Climate Assessment Procedures (SECAP) activities will be carried out and all projects could receive implementation-readiness support. Under the "minimum" scenario, only between 17 per cent and 30 per cent of projects will benefit from advisory and analytical services. Funding for SECAP costs will be reduced by between 30 per cent and 40 per cent, while implementation readiness funds will be reduced by 33 per cent. Under the "full" scenario, IFAD will need US\$10.7 million and under the "minimum" scenario it will need US\$7.15 million (or US\$357,000 and US\$237,000 per project respectively).

Table 2
Cost estimates for TAPS

<i>Purpose</i>	<i>Full scenario</i>	<i>Minimum scenario</i>
Analytic and advisory services	100% of projects with mainstreamed thematic areas	50-75% of projects with mainstreamed thematic areas
Environment and climate assessments	All projects in compliance with full technical background	All projects in compliance; less substantive work
Delivery capacity	Average budget includes advance project management unit (PMU) recruitment	Average budget does <u>not</u> include advance PMU recruitment
Analytic and advisory services	US\$2 495 000	US\$1 265 000
Environment and climate assessments	US\$3 770 000	US\$2 880 000
Delivery capacity	US\$4 500 000	US\$3 000 000
Total	US\$10 765 000	US\$7 145 000