

Cote du document: EB 2018/125/R.38  
Point de l'ordre du jour: 5 h)  
Date: 31 octobre 2018  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

**F**



Investir dans les populations rurales

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

### Note pour les représentants au Conseil d'administration

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**Jill Armstrong**  
Directrice par intérim  
de la Division des politiques  
et des résultats opérationnels  
téléphone: +39 06 5459 2324  
courriel: j.armstrong@ifad.org

**Ruth Farrant**  
Directrice de la Division des services  
de gestion financière  
téléphone: +39 06 5459 2281  
courriel: r.farrant@ifad.org

#### Transmission des documents:

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

Conseil d'administration – Cent vingt-cinquième session  
Rome, 12-14 décembre 2018

---

**Pour: Approbation**

## Table des matières

<b>Sigles et acronymes</b>	<b>ii</b>
<b>Recommandation pour approbation</b>	<b>1</b>
<b>I. Introduction et contexte</b>	<b>1</b>
<b>II. Enseignements tirés et analyse</b>	<b>2</b>
<b>III. Description des instruments du FIPS</b>	<b>2</b>
A. Mécanisme de préfinancement des projets	3
B. Mécanisme d'assistance technique au démarrage des projets	6
<b>IV. Résultats, impact et avantages attendus du FIPS</b>	<b>7</b>
<b>V. Conclusion et marche à suivre</b>	<b>8</b>

### Appendices

I. Lessons learned from IFAD experience and other multilateral development banks	1
II. Estimated demand for FIPS funds	4
III. FIPS Results framework	5

## **Sigles et acronymes**

CSD	Cadre pour la soutenabilité de la dette
FIDA11	Onzième reconstitution des ressources du FIDA
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance

## **Recommandation pour approbation**

Le Conseil d'administration est invité à approuver la création de deux nouveaux instruments pour un démarrage plus rapide de l'exécution des projets:

1. le Mécanisme de préfinancement des projets, décrit dans les paragraphes 9 à 22;
2. le Mécanisme d'assistance technique au démarrage des projets, décrit dans les paragraphes 23 à 25.

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

### **I. Introduction et contexte**

1. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030) comprend des objectifs spécifiques pour éliminer la pauvreté et la faim dans le monde rural. La contribution du FIDA au Programme 2030 et aux objectifs de développement durable sera mise en forme, dans une large mesure, durant la période couverte par la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11). L'un des messages clés de la Consultation sur FIDA11 était que le maintien des conditions actuelles ne suffira pas pour la réalisation des objectifs. Les réformes introduites dans le cadre de FIDA11 prévoient la rationalisation des processus opérationnels internes, afin de raccourcir le processus de conception des projets, tout en améliorant la qualité dès le tout début de l'exécution. À cet effet, la direction s'était engagée à soumettre 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 en situation 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"<sup>1</sup>.
2. La proposition de création d'instruments pour un démarrage plus rapide de l'exécution des projets (FIPS) a été élaborée pour donner suite à des recommandations issues de différents rapports d'évaluation et d'un rapport d'audit sur l'efficacité du processus de conception des projets, qui 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. En 2018, l'architecture financière du FIDA a fait l'objet d'une évaluation au niveau de l'institution, dans laquelle il était recommandé d'investir davantage de ressources dans la préparation des projets et que des mesures soient prises pour promouvoir, dans les pays, un fort sentiment d'appropriation, la capacité d'exécution et l'état de préparation. Pour ce qui concerne les pays en situation de fragilité, le Rapport annuel 2017 sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA recommandait notamment de renforcer l'appui à l'exécution durant la phase de démarrage des projets considérés comme projets à risque.

---

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

## II. Enseignements tirés et analyse

3. Les retards au démarrage peuvent s'expliquer par de multiples raisons, selon les pays et les régions, et il existe un certain nombre de problèmes spéciaux liés au contexte des pays à faible revenu, des pays en situation de majeure fragilité, des petits États insulaires en développement, et d'autres petits États. En particulier, des retards se produisent souvent dans la réalisation de conditions jugées indispensables avant que les décaissements ne puissent intervenir. Ces conditions varient, mais elles incluent habituellement la mise en place d'une unité de gestion du projet, 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 du premier plan de passation des marchés et des dossiers d'appel d'offres correspondants, le parachèvement du manuel d'exécution du projet et l'acquisition du logiciel comptable.
4. L'appendice I contient, sous forme de résumé, une analyse des instruments utilisés, actuellement et précédemment, par le FIDA pour résoudre ces problèmes, ainsi que les principaux enseignements tirés.

## III. Description des instruments du FIPS

5. Ce document présente deux mécanismes du FIPS, distincts et complémentaires, conçus pour accélérer le démarrage des projets et améliorer l'état de préparation à l'exécution, en faisant fond sur l'expérience propre du FIDA et sur celle d'autres banques multilatérales de développement<sup>2</sup>.
6. Le FIDA propose de mettre en place deux nouveaux instruments:
  - i) Le **Mécanisme de préfinancement des projets** (ci-après, Mécanisme de préfinancement) repose sur l'idée de dégager des fonds à l'avance pour fournir 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 Mécanisme de préfinancement seront gérés par l'emprunteur, sur la base d'un accord de préfinancement signé par l'emprunteur et le FIDA, assorti des mêmes exigences fiduciaires et des mêmes modalités que celles appliquées aux prêts du FIDA. Durant la phase pilote, seuls seront admis à bénéficier de ce mécanisme les emprunteurs recevant actuellement une allocation au titre du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP).
  - ii) Le **Mécanisme d'assistance technique au démarrage des projets** (ci-après, Mécanisme d'assistance technique), non remboursable, financera des activités spécifiques pour appuyer les capacités d'exécution des projets au démarrage. Seuls les pays à faible revenu, les petits États insulaires en développement, d'autres petits États et les pays en situation de majeure fragilité pourront avoir accès à ce mécanisme. Les activités financées par celui-ci seront exécutées et gérées par le FIDA ou par le bénéficiaire du don, conformément aux politiques et directives en vigueur.
7. **Examen des instruments.** Il est proposé de procéder à un examen après trois ans (ou plus tôt si une demande en ce sens est formulée) qui permettra d'évaluer l'utilisation et l'efficacité de ces instruments, d'en rendre compte au Conseil d'administration et éventuellement de formuler des propositions de modification portant, par exemple, sur la portée, les modalités, l'admissibilité et les plafonds. Ces propositions seront fondées sur l'expérience acquise durant FIDA11.
8. Le tableau 1 ci-après présente une vue d'ensemble des principales différences entre les deux instruments du FIPS:

---

<sup>2</sup> Voir l'appendice I: Lessons learned from IFAD's experience and other multilateral development banks.

Tableau 1  
**Principales caractéristique des instruments du FIPS**

	<i>Mécanisme de préfinancement des projets</i>	<i>Mécanisme d'assistance technique au démarrage des projets</i>
Plafond global	70 millions d'USD comme préfinancement total actuel durant FIDA11	20 millions d'USD durant FIDA11
Admissibilité	Uniquement les pays bénéficiant d'un prêt financé actuellement par une allocation au titre du SAFF	Uniquement les pays à faible revenu, les petits États insulaires en développement, d'autres petits États et les pays en situation de majeure fragilité
Source du financement	SAFF	Fonds supplémentaires
Conditions de financement	Conditions de financement en vigueur	Sans objet – don
Activités admissibles	Activités de démarrage et de préparation du projet, y compris: 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'unité de gestion du projet 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, et compte rendu acquisition de biens et de services nécessaires au démarrage du projet	Appui à la capacité de préparation en vue de l'exécution, et assistance technique à la mise en place des systèmes opérationnels et fiduciaires requis, y compris ceux indiqués au titre du Mécanisme de préfinancement
Plafonds individuels	D'un minimum de 0,5 million d'USD jusqu'à 1,5 million d'USD	Jusqu'à 0,5 million d'USD
Exécution	Par l'emprunteur	Par le FIDA ou le bénéficiaire
Accords juridiques	Accord juridique de préfinancement	Des accords juridiques sont nécessaires pour les fonds supplémentaires (accord avec le donateur et accord/contrat de don)
Processus d'approbation	Stade de la note conceptuelle une fois approuvée l'entrée du projet dans la réserve, ou plus tard à la demande de l'emprunteur Demande spécifique de l'emprunteur précisant l'utilisation prévue des fonds et du budget connexe Le délai ne doit pas être inférieur à six mois à compter de l'approbation attendue de l'accord de financement correspondant	Stade de la note conceptuelle une fois approuvée l'entrée du projet dans la réserve Demande spécifique du bénéficiaire précisant l'utilisation prévue des fonds et du budget connexe Le délai ne doit pas être inférieur à six mois à compter de l'approbation attendue de l'accord de financement correspondant
Approbation par	Le Président	Conformément aux procédures du FIDA relatives aux fonds supplémentaires

## **A. Mécanisme de préfinancement des projets**

9. Le Mécanisme de préfinancement fournira aux emprunteurs un accès anticipé aux fonds inclus dans un futur prêt pour un projet connexe, afin que les projets disposent de liquidités suffisantes pour entamer les activités de préparation avant l'approbation et l'entrée en vigueur du futur accord de financement (dans le cadre de la conception du projet). Les seuls emprunteurs qui seront admis à en bénéficier sont ceux qui reçoivent actuellement une allocation au titre du SAFF. La conception du Mécanisme de préfinancement s'inspire de l'instrument utilisé pour le Mécanisme de financement de la préparation des projets de la Banque mondiale et de l'expérience tirée de cette initiative<sup>3</sup>. Il existe entre ce mécanisme et le Mécanisme de préfinancement une différence majeure, à savoir que les fonds dégagés à l'avance de ce dernier seront traités à toutes fins pratiques comme un

<sup>3</sup> Pour plus de précisions, voir l'appendice I.

financement effectif sous forme de prêt plutôt que comme une créance<sup>4</sup>. Le Mécanisme de préfinancement impliquera un décaissement par anticipation sous la forme d'un versement unique sur un compte bancaire désigné par l'emprunteur sur la base des coûts budgétisés des activités connexes et aura une période d'exécution de deux ans. Il sera remboursé immédiatement après que le financement du prêt correspondant au projet sera devenu disponible ou, si aucun financement ne se matérialisait, il sera entièrement remboursable dans un délai de six mois à compter de la date de clôture du mécanisme. Le non-remboursement de l'avance entraînera le recours aux mesures prévues dans les Conditions générales applicables au financement du développement agricole du FIDA. Les activités du Mécanisme de préfinancement feront partie intégrante du projet et de ses coûts. Toutes les activités préfinancées au titre de ce mécanisme seront exécutées par le pays emprunteur. Les catégories de dépenses applicables aux fonds budgétisés et dépensés seront reflétées dans l'instrument de refinancement correspondant.

10. Le Mécanisme de préfinancement sera en principe accessible à tous les pays emprunteurs disposant d'une allocation au titre du SAFP et sera refinancé sur le prêt accordé au projet correspondant. L'emprunteur devra exprimer officiellement son intérêt pour cet instrument au début du processus de conception ou, en tout état de cause, plus de six mois avant la date d'approbation prévue du financement du prêt. Étant donné que des discussions sont en cours sur l'instrument du Cadre pour la soutenabilité de la dette (CSD) et qu'un examen officiel par le Conseil d'administration est prévu au cours des prochains mois, et à la lumière des considérations de durabilité financière mises en évidence par l'évaluation au niveau de l'institution de l'architecture financière du FIDA, le projet pilote initial de ce nouvel instrument exclura, pour le moment, les pays ayant uniquement accès au financement au titre du CSD. L'objectif sera, dans ce contexte, d'éviter d'accroître encore la charge du CSD sur la viabilité financière du FIDA en augmentant la valeur actuelle nette des intérêts correspondants. Cela permettra un lancement plus précoce du nouvel instrument, l'expérience pouvant ensuite être acquise et exploitée ultérieurement. Cela n'empêchera pas les pays concernés de prétendre à la totalité de leurs allocations au titre du CSD lorsque les conditions le permettront. Cette exclusion pourra être réexaminée dès que les organes directeurs compétents auront décidé de la meilleure marche à suivre à propos du CSD sur la base de tous les facteurs pertinents, y compris des considérations de viabilité financière. Les pays partiellement admissibles au financement au titre du CSD pourraient choisir d'utiliser ce nouvel instrument pour la partie de l'opération financée par un prêt. Dans la quasi-totalité des cas, les pays qui ne répondraient pas aux conditions requises pour bénéficier de cet instrument auraient accès au Mécanisme d'assistance technique en raison de leur statut de pays à faible revenu et/ou en situation de fragilité.
11. Le Conseil d'administration sera invité à approuver un plafond global du Mécanisme de préfinancement de 70 millions d'USD durant la période de FIDA<sup>11</sup>. Ce plafond a été établi sur la base d'une estimation de la demande de fonds du Mécanisme de préfinancement<sup>5</sup> et défini comme le total du portefeuille de toutes les transactions actives dudit mécanisme à un moment donné.
12. **Activités à financer.** Le Mécanisme de préfinancement apportera un appui aux emprunteurs 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 faciliteront une mise en œuvre plus

---

<sup>4</sup> Le mécanisme de la Banque mondiale reporte les intérêts et les commissions de service sur l'opération de financement subséquente.

<sup>5</sup> Pour plus de précisions, voir l'appendice II.

rapide, et qui doivent être achevées avant l'entrée en vigueur de l'accord de financement correspondant, comme le montre le tableau 1.

13. **Considérations juridiques et fiduciaires.** Cet instrument constituera, à toutes fins pratiques, un accord de financement reproduisant les modalités et conditions de l'instrument de prêt. Il sera en conséquence demandé au Conseil d'administration de déléguer au Président du FIDA son pouvoir de création de mécanismes de préfinancement sur la base des critères et des limites monétaires notées dans le présent document.
14. Compte tenu de la nature de cet instrument, son établissement n'exigera aucune modification aux Principes et critères applicables aux financements du FIDA. Il est toutefois suggéré, eu égard aux procédures administratives qui entrent en jeu, et notamment les négociations avec l'emprunteur, que soit établi, même si le montant du financement est d'ampleur réduite, un seuil minimum de 0,5 million d'USD.
15. Les pratiques fiduciaires standard du FIDA seront appliquées, notamment le respect de ses directives en matière de passation des marchés et d'audit. Dans le cas des audits externes, les auditeurs devront mentionner spécifiquement les dépenses du Mécanisme de préfinancement dans le cadre des procédures de comptabilité et d'information du projet. Pour ce qui concerne les dépenses non réalisées au cours de l'année couverte par le rapport, il en sera rendu compte au cours des périodes ultérieures dans le cadre de l'accord correspondant de financement du projet, et la source de financement spécifique sera précisée. Cette approche sera nécessaire même si tous les systèmes de financement ne sont pas en place, de sorte que les emprunteurs devront disposer de toutes les pièces justificatives à cet effet. Les cas de non-conformité déclencheront les recours énoncés dans les Conditions générales applicables au financement du développement agricole du FIDA.
16. **Modalités et conditions de financement.** Les modalités de financement du Mécanisme de préfinancement seront les mêmes que celles attribuées au pays pour son allocation au titre du SAFF. En conséquence, les intérêts et/ou les commissions de service porteront sur les montants décaissés, s'il y a lieu, puisqu'il s'agira d'une avance de trésorerie sur le prêt du projet correspondant, et non d'un don.
17. En outre, les conditions de financement seront en définitive fondées sur les conditions en vigueur pour le prêt du projet correspondant, dans un souci d'équité et de cohérence pour tous les emprunteurs. Cela signifie que, bien que les conditions de financement actuelles soient appliquées au Mécanisme de préfinancement, le remboursement sera effectué au regard du prêt de projet correspondant une fois celui-ci en place, et tout ajustement nécessaire sera alors effectué. En outre, le choix de la devise dans laquelle sera libellé le mécanisme conditionnera la devise de l'emprunt du projet correspondant.
18. La période d'exécution du Mécanisme de préfinancement sera fixée à deux ans, une même date étant retenue pour l'achèvement et la clôture. L'exigence de rapport d'achèvement pour le financement standard sera supprimée à condition que le refinancement ait eu lieu. Étant donné que l'objectif du FIDA est de faire en sorte que le délai entre l'approbation de la note conceptuelle et l'approbation par le Conseil d'administration soit au maximum de huit mois, et que le délai entre l'approbation par le Conseil d'administration et le premier décaissement soit réduit à 12 mois, la période de deux ans est jugée suffisamment longue, tout en laissant une marge de manœuvre en cas de retards imprévus.
19. **Mise en œuvre des changements: administration et gestion des risques.** Les emprunteurs pourraient ne pas rembourser l'avance en temps voulu. Pour atténuer ce risque, le délai de remboursement sera fixé à six mois au maximum à compter de la date de clôture du Mécanisme de préfinancement. On considère que

le remboursement sera réalisable dans ce délai relativement court et que cela ne créera pas de difficultés financières pour l'emprunteur, étant donné que les fonds seraient disponibles à cette fin spécifique et ne devraient pas être utilisés à d'autres fins.

20. Le risque que le prêt de projet correspondant ne se matérialise pas est considéré comme relativement faible. (Seules sept notes conceptuelles dont l'entrée dans la réserve a été approuvée entre 2014 et 2017 n'ont pas abouti, par la suite, à la soumission d'un projet à l'approbation du Conseil d'administration, soit 5% du total des projets approuvés et 3% des approbations de prêt.)
21. Le FIDA élaborera les procédures connexes en prévision de l'entrée en vigueur de l'instrument le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Un certain nombre de processus opérationnels, tels que l'administration des prêts, la comptabilité et d'autres systèmes devront être actualisés. Une attention particulière sera portée à l'impact en aval sur les systèmes financiers du FIDA, notamment l'outil de dépréciation de la juste valeur, le modèle de dépréciation basé sur l'estimation des pertes de crédit attendues proposé par les Normes internationales d'information financière (IFRS 9), l'information sur la modélisation financière et d'autres analyses de gestion des risques. Le FIDA adaptera également les procédures, manuels et processus de communication, d'administration et de gestion connexes et veillera à ce que les capacités internes et externes soient renforcées et maintenues. Afin de prendre en compte le nouvel instrument et, en particulier, l'élément de refinancement pour le financement ultérieur, une composante sur mesure devra être introduite dans les systèmes institutionnels du FIDA. Cela garantira une automatisation intégrale des écritures comptables et des rapports associés, de sorte qu'il ne sera plus nécessaire de procéder à des saisies et des annulations manuelles.
22. **Plafonds individuels et cumulatifs du Mécanisme de préfinancement<sup>6</sup>.** Le FIDA établira des critères pour la détermination de l'engagement pour chaque mécanisme individuel, sur la base d'estimations des coûts. Le plafond individuel proposé pour chaque projet est de 1,5 million d'USD, avec un seuil minimum de 0,5 million d'USD. Le Conseil d'administration sera invité à approuver un plafond global du PFF de 70 millions d'USD durant la période de FIDA<sup>11</sup>. Ce plafond a été établi sur la base d'une estimation de la demande de fonds du Mécanisme de préfinancement et défini comme le total du portefeuille de toutes les transactions actives du mécanisme à un moment donné. Les estimations de la demande incluent également les pays dans lesquels sont prévus des processus de ratification; en effet, et bien que certains emprunteurs puissent ne pas être en mesure d'avoir recours à cet instrument dans le court terme, on s'attend à ce qu'ils prennent des dispositions pour accélérer ces processus afin de pouvoir l'utiliser. Par ailleurs, le FIDA continuera à renforcer sa connaissance des systèmes nationaux grâce à son personnel décentralisé et collaborera avec les emprunteurs en vue de faire accélérer la signature des accords de financement du FIDA dans leurs processus de ratification.

## **B. Mécanisme d'assistance technique au démarrage des projets**

23. Le Mécanisme d'assistance technique 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. Seuls les pays à faible revenu, les petits États insulaires en développement, d'autres petits États et les pays en situation de majeure fragilité pourront y avoir accès. Ce mécanisme financera des activités préparatoires d'un projet liées au recrutement de personnel et au respect des exigences relatives aux conditions de décaissement – domaines dans lesquels l'appui sur le terrain fait souvent défaut, ce qui a pour conséquence des retards au démarrage. Tandis que le Mécanisme de préfinancement fournira des ressources qui garantiront l'état de préparation avant l'approbation du

---

<sup>6</sup> Pour plus de précisions, voir l'appendice II.

financement, le Mécanisme d'assistance technique apportera un appui direct aux entités chargées de l'exécution pour la mise en place des systèmes opérationnels et fiduciaires nécessaires aux projets.

24. Les estimations de coûts<sup>7</sup>, établies à partir d'une analyse détaillée, indiquent qu'il pourrait y avoir, durant la période de FIDA11, une demande de financement au titre du Mécanisme d'assistance technique d'un montant total de 20 millions d'USD. Le plafond individuel sera fixé à 500 000 USD. Le FIDA déterminera les critères à utiliser pour définir le plafond applicable à chacun des mécanismes d'assistance technique. 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. Il convient de noter que l'allocation de ces ressources sera fonction de la disponibilité de fonds. Les bénéficiaires feront part de leur intérêt pour cet instrument au début du processus de conception. Au cas où le financement disponible serait limité, la priorité sera attribuée aux projets présentant une capacité d'absorption immédiate et ne remplissant pas les conditions requises pour avoir accès au Mécanisme de préfinancement.
25. **Sources de financement:** de nombreuses sources potentielles de financement de cet instrument ont été examinées, parmi lesquelles les fonds annulés, les budgets administratifs et les ressources sous forme de dons. Au terme d'une analyse approfondie prenant en compte à la fois la viabilité financière du FIDA et l'objectif des ressources sous forme de dons, la direction estime que les fonds supplémentaires constitueraient la source de financement la plus appropriée. Dans le passé, cette approche a été mise en œuvre avec beaucoup de succès pour acheminer des fonds vers des projets, des pays et des thèmes spécifiques, et elle peut facilement être utilisée de manière souple afin de prendre en compte la nécessité de cet instrument. Des fonds supplémentaires peuvent être mis en commun pour favoriser l'efficacité de l'administration et du financement à des fins collectives, comme dans ce cas. Normalement, des frais administratifs pouvant aller jusqu'à 7% sont facturés pour couvrir les frais généraux du FIDA. Dans ce cas, il est proposé que la commission de gestion soit de 5%. Étant donné que l'efficacité et la durabilité de cet instrument dépendront de ce financement, le FIDA encouragera les États membres à s'engager rapidement à utiliser ce mécanisme.

#### **IV. Résultats, impact et avantages attendus du FIPS**

26. **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. L'appendice III présente un cadre de résultats pour le suivi de l'impact de cet instrument.
27. **Avantages: 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 banques multilatérales de développement. Le Mécanisme d'assistance technique et le Mécanisme de préfinancement permettront au Fonds de fournir un appui concret pour remédier aux goulets d'étranglement tout en assurant la mise à disposition du financement à l'échelle nécessaire pour le démarrage des activités.
28. **Systèmes.** L'existence de la coopération technique et la mise à disposition de liquidités pour le préfinancement pourront aider 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 l'efficacité du FIDA et des États membres en matière de développement.

---

<sup>7</sup> Pour plus de précisions, voir l'appendice II.

29. **Appropriation par le pays et partenariats.** En appuyant une coopération précoce avec les unités d'exécution des projets et en réduisant les délais de démarrage, le FIPS permettra au FIDA de renforcer l'appropriation par les pays et la capacité de réalisation aux niveaux des pays et des projets.

## **V. Conclusion et marche à suivre**

30. Ces instruments feront partie d'un ensemble induisant des transformations, comprenant le renforcement du modèle opérationnel du FIDA et une plus grande capacité d'adaptation aux besoins des emprunteurs et des bénéficiaires. Avec l'approbation de ces instruments, le FIDA donnera suite aux engagements, pris dans le cadre de FIDA11, de mettre en œuvre le modèle opérationnel renforcé et d'offrir des solutions concrètes aux demandes d'une plus grande souplesse formulées par les emprunteurs. Ce sera également une première étape dans la constitution d'une boîte à outils pour accroître la gamme d'instruments pouvant être offerts à tous les États membres et, en particulier, aux pays à faible revenu et aux États fragiles.
31. Le présent document sera soumis à l'examen et à l'aval du Comité d'audit en novembre 2018, puis à l'approbation du Conseil d'administration, en décembre 2018. S'ils sont approuvés, ces instruments entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

## Lessons learned from IFAD's experience and other multilateral development banks

### I. IFAD experience

1. Over time, IFAD has used the following instruments to try to address these delays:
2. Special Operations Facility (SOF). From 1985 to 1994, through the Special Programme for Africa, IFAD provided 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 were discontinued when IFAD started direct supervision. SOF and FFA grants were executed by IFAD.
3. **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. **Country-specific grants** have been used to fund start-up activities. However, only “green” countries under the Debt Sustainability Framework (DSF)<sup>8</sup> are eligible for country-specific grants.<sup>9</sup> 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 flexibility of IFAD's use of grant resources for supporting implementation-readiness activities;
  - Retroactive financing does not provide liquidity to Member States before project entry into force, which is a crucial limitation in LICs and MFS;
  - Parliamentary ratification is an important cause of start-up delays;
  - Single PMUs coordinating all IFAD operations in a country reduces start-up delays by ensuring the continuity of project staff, management and systems.
6. 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. The new design process internalized in 2018 foresees that preparatory activities will be completed as part of project design whenever possible, thereby shifting disbursement conditions into design requirements.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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 may also need grants to fund essential activities related to, for example, 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"> <li>Established in 1985</li> <li>Special grants programme for implementation-readiness activities</li> <li>Ceiling of US\$100,000, in 1999 reduced to US\$60,000</li> <li>Only for highly concessional loans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>US\$1.5 million spent on average each year for 15 to 20 SOF grants</li> <li>SOF funds were directly managed by IFAD</li> <li>The facility was appreciated by country programme managers</li> <li>Provided flexibility to improve implementation readiness</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implemented before IFAD direct supervision</li> <li>Lack of administrative procedures and reporting</li> <li>Financed by supplementary funding, which is difficult to mobilize</li> </ul>
Retroactive financing	<ul style="list-style-type: none"> <li>Applies to expenditures to be incurred before entry into force of projects with Executive Board approval</li> <li>Amount not to exceed 10 per cent of financing</li> <li>Eligibility starting with project design date</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Not well known in IFAD</li> <li>Seldom used across the portfolio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Does not provide liquidity prior to entry into force</li> <li>In-country regulations often do not allow loan proceeds to be used before projects' entry into force</li> </ul>
Start-up advance	<ul style="list-style-type: none"> <li>Can be used once financing agreement has entered into force</li> <li>Can finance expenditures to be incurred before the annual workplan and budget has been approved and other conditions have been satisfied</li> <li>Eligible activities include project implementation manuals, accounting software, procurement and staff recruitment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Start-up advances have been used relatively little</li> <li>Average amount is US\$260,000 ranging from US\$10,000 to US\$600,000</li> <li>No positive impact on speeding either first or second disbursements*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Starts after entry into force</li> <li>Some countries do not request any start-up advance because of legal barriers</li> <li>Does not provide any liquidity to the project before approval</li> <li>Project preparation activities have been moved to the design phase</li> </ul>
Country-specific grant	<ul style="list-style-type: none"> <li>The purpose must be in line with the IFAD Policy on Grant Financing and is not specifically for project readiness</li> <li>Used to finance a component of a loan-funded investment projects in "green" countries under the performance-based allocation system (PBAS)</li> <li>Grant-approval process is part of the loan-approval process</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Three cases of country-specific grants used for project start-up have been identified</li> <li>Case studies have pointed to positive experiences with completing activities, but indicated limited effectiveness in speeding up time to first disbursement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>The main purpose of the Policy on Grant Financing is not project preparation</li> <li>The approval process is the same as that for the attached loan, which can be too lengthy for start-up activities</li> <li>Can only be used for a small fraction of IFAD "green" countries</li> </ul>

\* According to IFAD's study on disbursement performance.

## **II. Summary of benchmarking analysis with other multilateral development banks (MDBs)**

- IFAD conducted a benchmark analysis to compare its mechanisms for facilitating project start-up with those of other MDBs. 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. IDB places 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 country level.
11. The World Bank, IDB, AsDB and the Green Climate Fund 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 project staff recruitment and salaries.

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	PFF 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 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 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 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; borrowers prefer technical assistance grants
	Technical assistance grants	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 initial phase of 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.** World Bank experience has shown that financing facility advances should be large enough to cover early activities 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.
- A needs assessment has been conducted to estimate costs to cover for start-up and project preparation activities under PFF. The cost estimate suggests a range ceiling between US\$ 0.5 million and US\$ 1.5 million per project.

Table 1

### Cost estimates for PFF (United States dollars)

<i>Estimation</i>	<i>Full</i>	<i>Minimum</i>
Percentage share of annual PoLG	2	1.4
PFF ceiling	<b>70 000 000</b>	<b>50 000 000</b>

After 40 years of implementing its PFF 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 PFF, the PFF is not a stand-alone facility, but an advance facility with a requirement that any advances be refinanced from the related loan. The World Bank Board increased the PFF ceiling progressively with the increase in its lending programme. Applying this percentage share to the US\$3.5 billion programme of loans and grants (PoLG) for IFAD11, this would result in an overall ceiling of US\$70 million for PFF and 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.

- 3. Technical Assistance for Project Start-up Facility (TAPS) cost estimates.** Only LICs, MFS and SIDS are eligible to access TAPS funding. Two TAPS cost scenarios have been developed on the basis of an IFAD11 PoLG of US\$3.5 billion. Under the "full" scenario, about 30 projects would be eligible as LICs, SIDs and MFS to access implementation-readiness support by TAPS during IFAD11. Under the "minimum" scenario, only projects to be financed under DSF terms during IFAD11 (i.e. 11 projects were considered). Under this "minimum" scenario, IFAD will need US\$ 6.8 million and under the "full" scenario, US\$20 million will be needed to cover TAPS requests. With a ceiling of US\$0.5 million for a single TAPS transaction, the total demand for IFAD11 should not exceed US\$20 million

Table 2

### Cost estimates for TAPS (United States dollars)

<i>Purpose</i>	<i>Full scenario</i>	<i>Minimum scenario</i>
Analytic and advisory services	8 500 000	2 800 000
Delivery capacity	11 500 000	4 000 000
<b>Total</b>	<b>20 000 000</b>	<b>6 800 000</b>

## FIPS Results framework

Table 4

Result Indicator	Year 1	Year 2	Year 3	IFAD11 targets
<b>Outcome at Portfolio level</b>				
<b>#1</b> Number of projects using PFF* Number of projects using TAPS	6 – 8 4 – 11	6 – 8 4 – 11	6 – 8 4 – 11	Target #1: A total of 18 – 24 projects will use PFF and 12 – 33 projects will use TAPS by the end of IFAD11.
<b>#2</b> Reduced average time lag between EB approval and first disbursement	17 months	16 months	15 months	Target#2: Decrease by two months, from 17 months to 15 months between Executive Board approval and first disbursement by IFAD11, and to 12 months by IFAD12.
<b>#3</b> Increased disbursement rate of portfolio average **	33%	34%	35%	Target#3: Increase by 2% of disbursement portfolio average by the end of IFAD-11.
<b>#4</b> Decreased share of actual problem projects due to early implementation issues	28%	27%	26%	Target#4: Decrease by 2% of actual problem projects due to early implementation issues by the end of IFAD-11.

\*Only red and yellow countries are eligible to access PFF.

\*\* Only LICs, SIDS and small states and MFS.

\*\*\* IFAD currently uses the disbursement rate as a performance measure, defined as "the percentage disbursed of the net financing amount", as the main indicator for assessing disbursement effectiveness.

\*\*\*\* Project that are an *actual problem project*<sup>10</sup> in their first three years of implementation, due to unsatisfactory rating of their overall implementation performance.

<sup>10</sup> An actual problem project is defined when at least one of the following two indicators is rated unsatisfactory (below 3): 1. Assessment of overall implementation performance; 2. Likelihood of achieving the development objective.

**Projects using PFF**

1. The first indicator of the FIPS facilities is the actual use of the PFF itself. IFAD currently designs around 24 new projects per year in green and yellow countries. With the shift to design bigger projects, the total number of projects is expected to decrease per year. This means that 72 new projects in yellow and red countries will be designed by the end of IFAD11.
2. **Portfolio-level Outcome Indicator#1:** The target is that by the end of IFAD11, up to 30 per cent of new projects will use the FIPS, expecting between 18 - 24 projects accessing PFF and 12 - 33 accessing TAPS. This will be recorded in ORMS dashboards displaying number of project using PFF and/or TAPS.

**Shorter time lags**

3. The second expected result from the introduction of the FIPS facilities is the reduction of time lags between EB approval and first disbursement. As shown in IFAD's disbursement study, when time periods are shorter, loans disburse more consistently and quickly throughout the project's life.<sup>11</sup>
4. **Portfolio-level Outcome Indicator #2:** The aim is to reduce the average time from project EB approval to first disbursement from 17 months to 12 months.<sup>12</sup> By the end of IFAD11, IFAD's portfolio will consist of 40 per cent new projects with 30 per cent requesting FIPS resources. Due to the portfolio composition, the target will be reached gradually. By the end of IFAD11, the time lag between EB approval and first disbursement is expected to be reduced to 15 months and a continuous decrease is expected beyond IFAD-11.

**Improved disbursement rate**

5. The key assumption underlying the FIPS results framework is that shorter time lags have a positive effect on the project and its disbursement rate performance, translating into better portfolio quality. This assumption is based on a portfolio analysis comparing historic disbursement rate of groups of projects with different start-up periods.
6. Graph 1. below shows that projects<sup>13</sup> with a shorter project start-up period have on average a higher disbursement rate compared to projects with long start-up periods. Projects with short start-up (less than 8 months) disburse almost 50 per cent of the loan by the implementation's mid-point compared to only 21 per cent disbursement rate for projects with long start-up (more than 2 years). IFAD's current disbursement rate at mid-point is at 33 per cent.

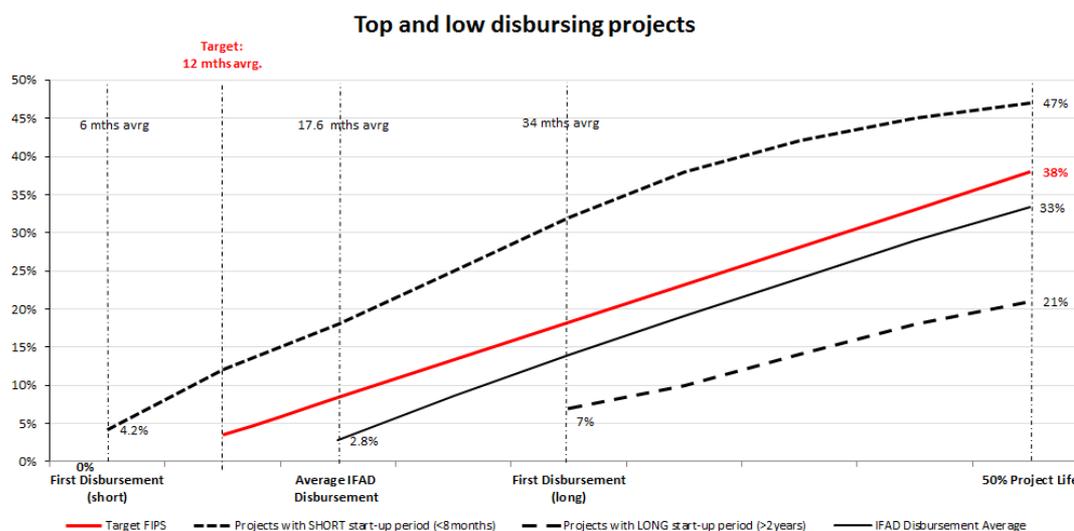
---

<sup>11</sup> IFAD Disbursement performance, no 14 Research Series, 2016.

<sup>12</sup> Report of the consultation on the Eleventh Replenishment of IFAD's Resources: Leaving no one behind: IFAD's role in the 2030 Agenda, 16 January 2018 IFAD11/5/INF.2 para 17.

<sup>13</sup> Projects which have been approved since 2010 and which are either closed, disbursable or expired.

**Graph 1. Average disbursement rate by project start-up period**



**7. Portfolio-level Outcome Indicator #3:** The red line simulates the set target for FIPS to increase the overall IFAD disbursement average rate from the current 33 per cent up to 38 per cent at mid-lifecycle. This target will be reached gradually; it is expected to increase to 35 per cent by the end of IFAD11 and continuously beyond IFAD- to reach target.

***Decrease of actual problem projects***

- 8.** Projects with a longer start-up periods are more likely to be actual problem projects compared to projects with shorter start-up period. A portfolio analysis of the last ten years shows that around 28 per cent of all projects (69 out of 244) have turned into an *actual problem project*<sup>14</sup> in their first three years of implementation, due to unsatisfactory rating of their overall implementation performance.
- 9. Portfolio-level Outcome indicator #4:** The aim of the FIPS is to improve implementation readiness of projects in the first years of the project cycle. Therefore, it is expected that FIPS will have a positive effect on preventing projects from turning into problem projects in the first three years of implementation. The portion of 28 per cent of problem projects on the overall portfolio will decrease by the end of IFAD11 down to 25 per cent.

<sup>14</sup> An actual problem project is defined by one of the two indicators is in the unsatisfactory range (below 3) 1. Assessment of overall implementation performance and 2. Likelihood of achieving the development objective.