



Réforme budgétaire pour les activités pétrolières au Nigeria: rééquilibrer les prélèvements de l'État et réduire les coûts

Tim Okon et Joe Nwaku
Ministère des ressources pétrolières, Abuja

27 février 2018





Plan de l'exposé

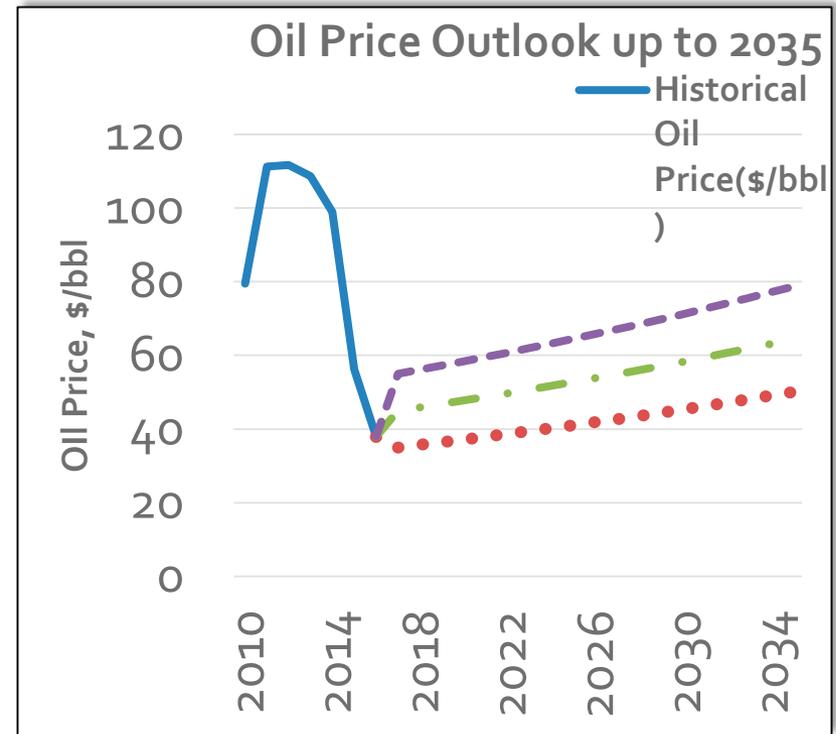
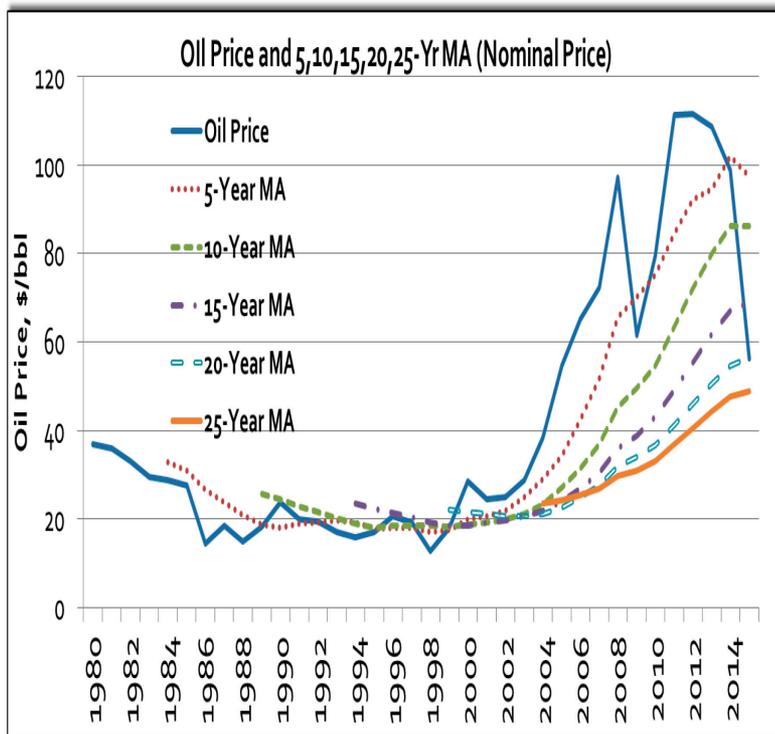
- Réforme de la politique fiscale, pourquoi maintenant?
- Le but d'une réforme de la politique fiscale
 - ✓ cibles et objectifs de la réforme
 - ✓ cadre de la réforme; règles fiscales d'application générale
- Objectifs et instruments de la réforme de la politique fiscale
- Autres instruments/actions liés à la politique fiscale
- Analyse prospective de l'impact sur les recettes de l'État

Réforme de la politique fiscale, pourquoi maintenant?



Un examen de la politique fiscale est nécessaire et urgent!!!

- À long terme, des prix du pétrole faibles sont prévus
 - 35 \$, 45 \$ et 55 \$ pour les hypothèses du prix faible, du prix le plus probable et du prix élevé, respectivement



Source: division de la politique fiscale du Ministère des ressources pétrolières, 2017

Réforme de la politique fiscale, pourquoi maintenant?

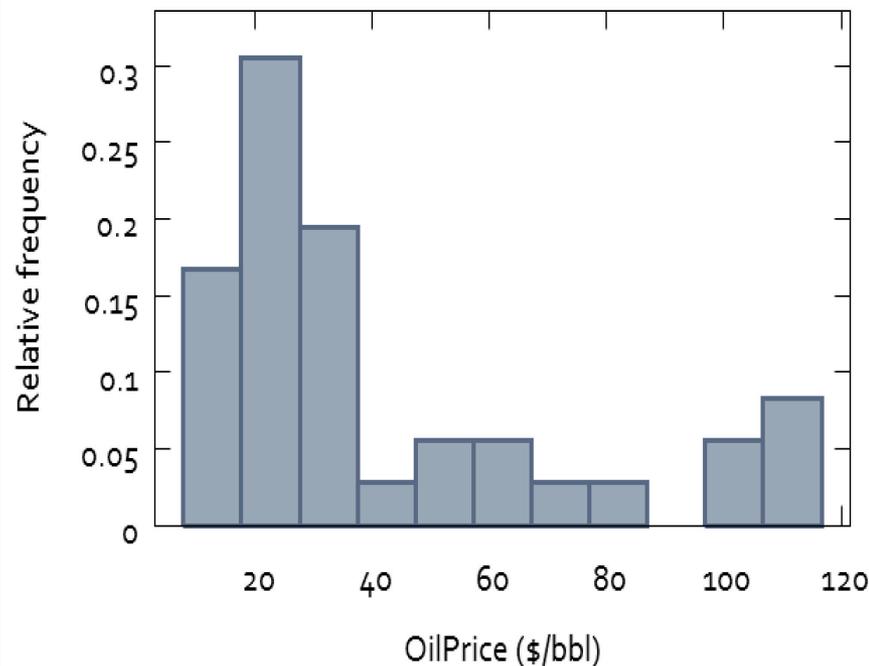


Un examen de la politique fiscale est nécessaire et urgent!!!

Une nouvelle règle fiscale en réponse à l'instabilité des prix des matières premières

- Le prix du pétrole suit la loi log-normale
- ~67% des prix se situent au max. à 37,45 \$ le baril
- Les prix du quartile supérieur à 57,25 \$ le baril
- Le prix moyen est de 41,76 \$ le baril
- Prix de déclenchement de 50 \$ le baril pour les redevances basées sur le prix (dispositions pour recettes exceptionnelles)
- Prix de déclenchement pour épargner dans le fonds souverain national (NSWF)

Frequency Distribution Of Oil Price (1980 - 2015)



Source: NNPC CP&S

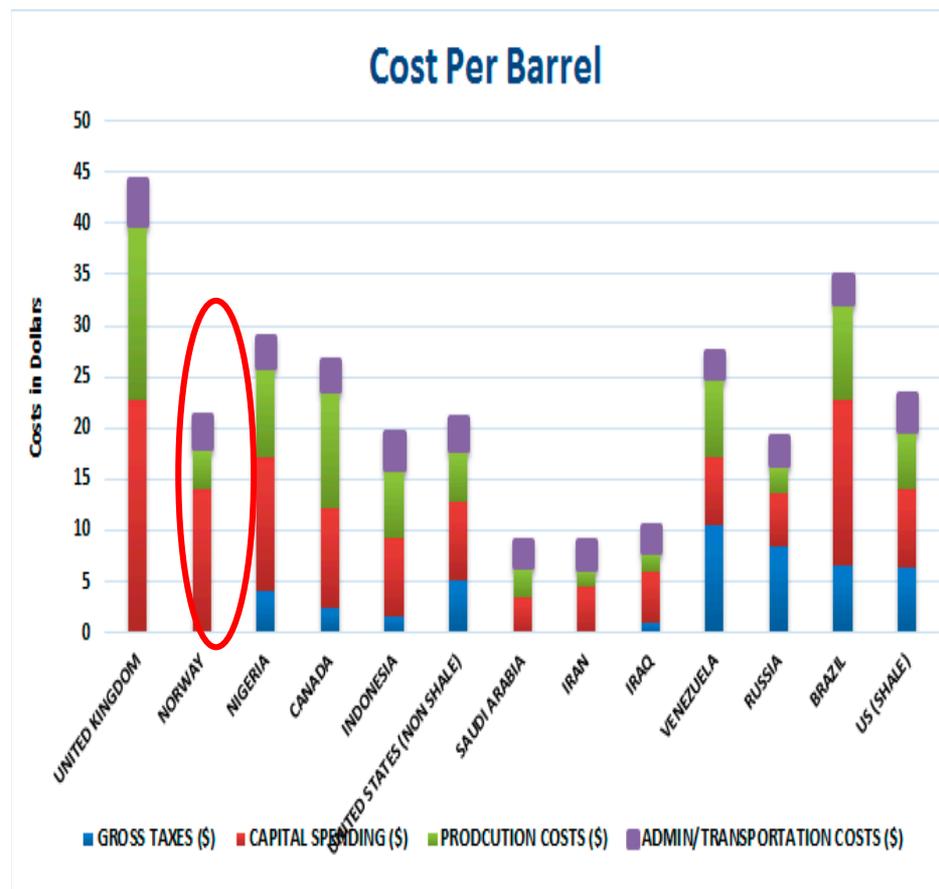
Réforme de la politique fiscale, pourquoi maintenant?



Un examen de la politique fiscale est nécessaire et urgent!!!

Montée en flèche du coût de production unitaire

- Les coûts de production au Nigeria ont beaucoup augmenté
 - ✓ Le prix de 29 \$ est de plus en plus cher comparé à des pays similaires
 - ✓ Les coûts au Nigeria sont supérieurs à ceux du schiste aux États-Unis et du pétrole lourd au Canada
- Cette tendance à la hausse s'explique surtout par des abus dans le domaine de la fiscalité et par un contexte opérationnel défavorable
- Rien ne laisse croire que les coûts baisseront avec la chute des prix du pétrole
- L'indice d'épargne et les prélèvements de l'État ont subi une forte érosion
- Le cadre actuel de réglementation des coûts n'est pas efficace



Source: données de Rystad Energy, mars 2016

Réforme de la politique fiscale, pourquoi maintenant?

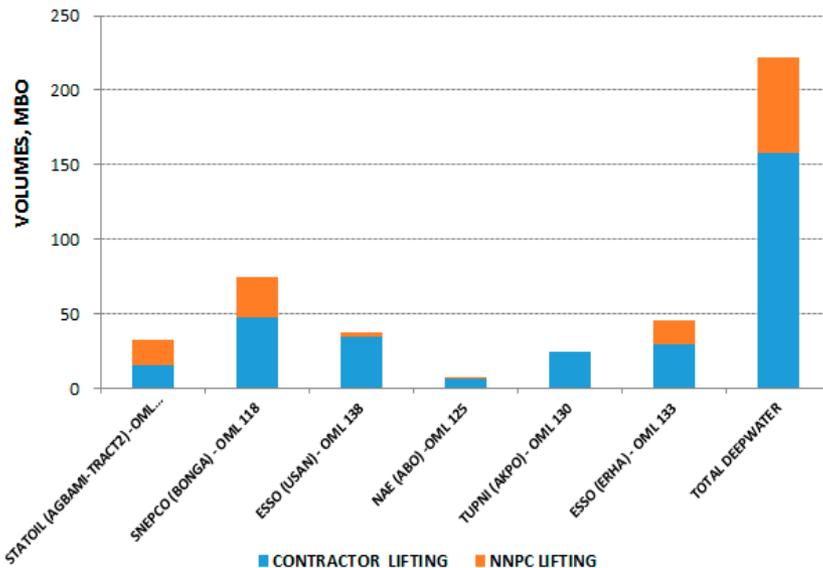


Un examen de la politique fiscale est nécessaire et urgent!!!

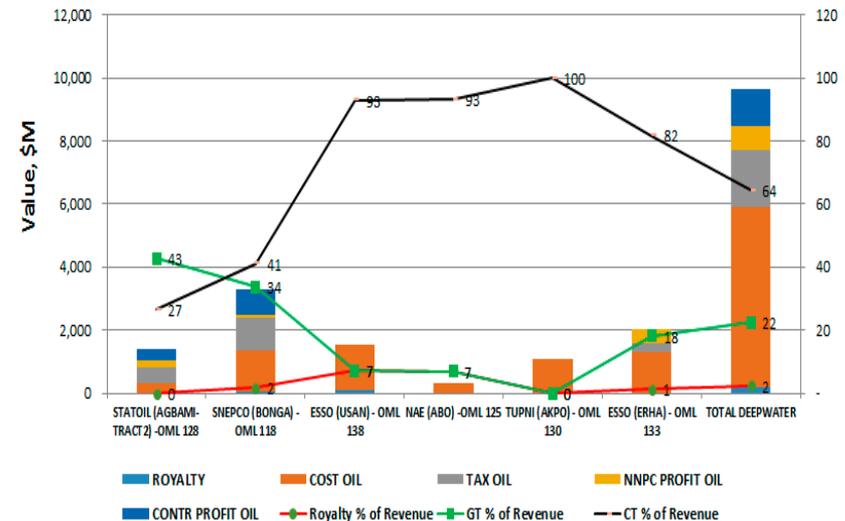
Montée en flèche du coût de production unitaire

- Les coûts d'exploitation en eaux profondes sont excessivement élevés; le prélèvement de l'État est nul ou modique
 - 2016: redevances 209 mns , coût pétrole 5,7 mds , recettes fiscales 1,7 mds, concessions 800 mns, part de l'opérateur 1,2 mds , recettes 8,8 mds (tout en dollars)

2016 DEEPWATER CRUDE ENTITLEMENT LIFTINGS



2016 NIGERIAN DEEPWATER EARNING SPLIT



Source: données de NNPC COMD, juillet 2017

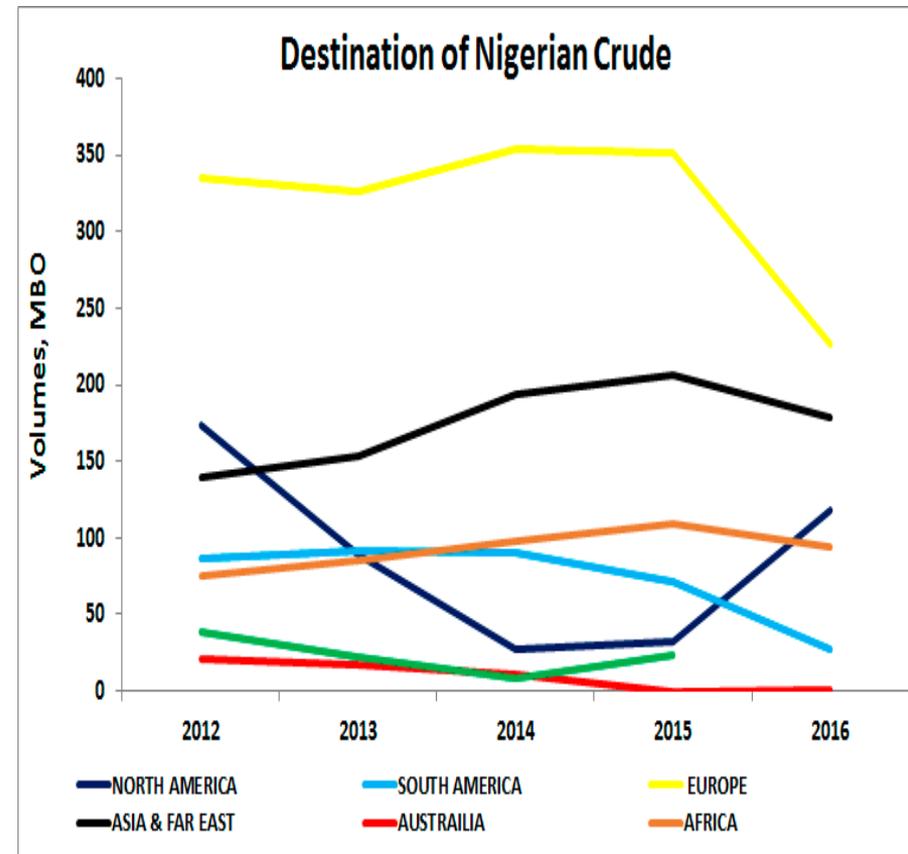
Réforme de la politique fiscale, pourquoi maintenant?



Un examen de la politique fiscale est nécessaire et urgent!!!

Technologies/perturbation des marchés/nouvelles découvertes

- La découverte de schiste aux États-Unis a considérablement fait baisser les importations de pétrole du Nigeria
- Une incertitude croissante sur les marchés
- Une profonde distorsion du marché « traditionnel »
 - ✓ Hausse de ventes aux pays d'Asie et d'Extrême-Orient
 - ✓ Désavantages géographiques, offre instable
 - ✓ Prix selon les rentrées nettes
- Nouvelles découvertes (Ghana, Mozambique, Ouganda, Kenya, Tanzanie, Côte d'Ivoire), d'où une concurrence accrue pour les parts de marché



Source: NNPC COMD

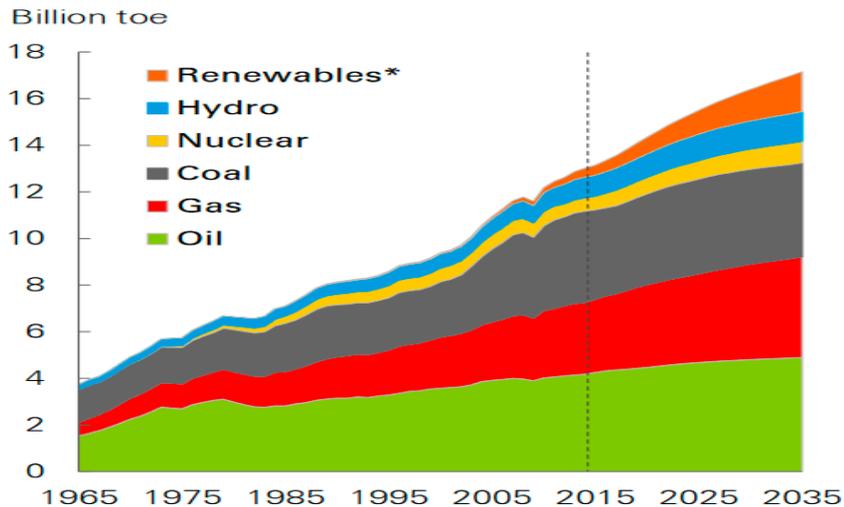
Réforme de la politique fiscale, pourquoi maintenant?



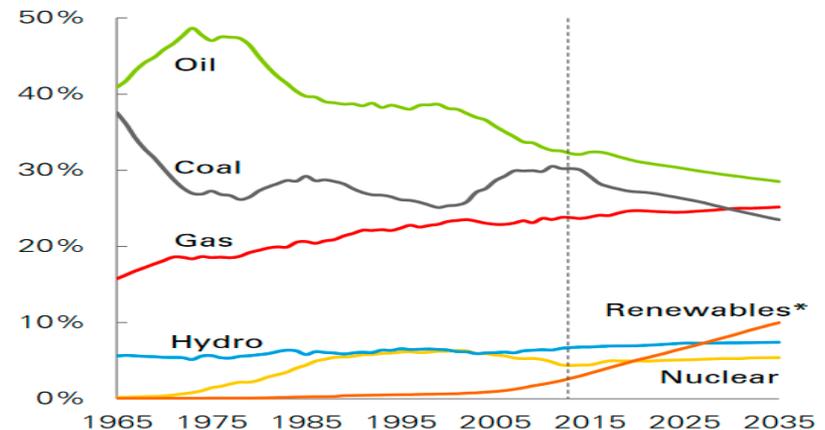
Un examen de la politique fiscale est nécessaire et urgent!!!

- Fin de l'ère du pétrole; réorientation vers le gaz (la politique fiscale cherche en priorité à favoriser le gaz)
- Croissance prévue de la demande énergétique globale, croissance du secteur du gaz et des renouvelables, baisse de la demande de pétrole
- Coûts de conversion en baisse
- Une nette augmentation de la demande de renouvelables est prévue, fondée sur une demande accrue pour des moyens de transport zéro émission, comme les voitures électriques
- Dispositions claires et solides pour une l'industrialisation fondée sur le gaz, comme énoncé dans la proposition

Primary energy consumption by fuel



Shares of primary energy

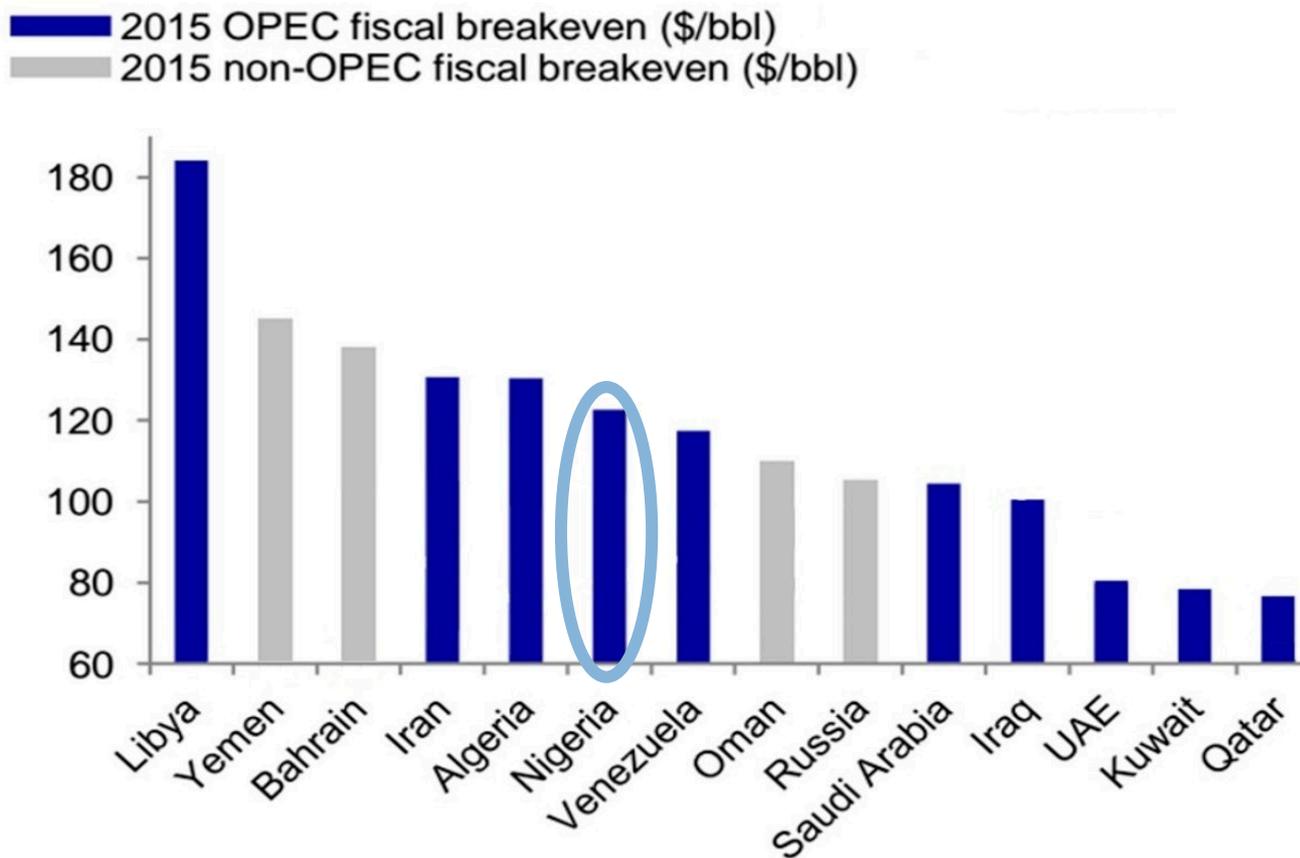


Source: perspectives énergétiques BP de 2017



Réforme de la politique fiscale, pourquoi maintenant?

Un prix d'équilibre élevé pour le pétrole accroît les vulnérabilités du Nigeria à l'instabilité des prix



Source: MPR Fiscal Policy Team 2016

But d'une réforme de la politique fiscale



Cibles et objectifs de la réforme

- 1. Le but de toute politique fiscale viable est de maximiser les bénéfices de l'État tout en offrant aux investisseurs un retour sur investissement équilibré en fonction des risques.**
- 2. La politique fiscale doit garantir la concurrence de l'offre, équilibrer le marché, favoriser l'efficacité coûts/bénéfices et assurer une demande concurrentielle pour des solutions viables.**
- 3. Le rôle de l'État est fondamental: il ne doit pas forcer ou monopoliser les échanges commerciaux mais plutôt les réglementer.**
- 4. Le secteur du pétrole et du gaz doit être composé de sous-secteurs pour les opérations en amont, en aval et intermédiaires. Ces éléments de la chaîne de valeur doivent être clairement distingués afin de permettre la participation élargie de divers acteurs.**
- 5. Compte tenu de l'instabilité des prix, l'orientation de toute politique fiscale doit être fondée sur une tarification équitable, ou une tarification favorisant l'offre et non la pénurie.**
- 6. Étant donné l'évolution des prix des hydrocarbures, les outils fondés sur le marché sont préférables aux pouvoirs de direction et de contrôle.**
- 7. La politique fiscale doit favoriser la création de valeur à travers une tarification des matières premières basée sur les réalités du marché et non à travers un système de subventions croisées.**
- 8. Une politique fiscale viable doit assurer le maintien de la compétitivité des carburants concurrents.**



But d'une réforme de la politique fiscale

Cibles et objectifs du document stratégique

- ❑ Le but du document stratégique de la politique fiscale est d'établir une politique fiscale nationale pour les activités pétrolières répondant aux besoins socio-économiques de toutes les parties prenantes de l'industrie pétrolière et fournissant de meilleures pratiques en matière de gouvernance pour la gestion des recettes
- ❑ Ce document vise à:
 - ✓ fournir un cadre d'élaboration et de mise en œuvre de la politique fiscale nationale pour les activités pétrolières
 - ✓ jeter les bases d'un régime fiscal moderne pour les activités pétrolières en utilisant les règles fiscales d'application générale au Nigeria
 - ✓ décrire l'approche stratégique qui sera adoptée pour réaliser les objectifs fixés

Cadre de réforme de la politique fiscale



Règles fiscales d'application générale

- ❑ Les règles fiscales d'application générale permettent de codifier les intérêts de l'état et de l'investisseur. Ces règles sont plus clairement énoncées dans le cas de pays riches en ressources naturelles. Les règles d'application générale sont fondées sur la clarté et la transparence. C'est pourquoi il est impératif que :
 - ✓ Les règles soient établies en vertu de la loi et que les contrats soient publiés
 - ✓ Les lois soient en cohérence avec la jurisprudence nationale
 - ✓ Les lois et les contrats limitent le pouvoir discrétionnaire
 - ✓ l'État recouvre des recettes à toutes les phases de production
 - ✓ Les recettes augmentent au même rythme que la rentabilité
 - ✓ Les régimes fiscaux progressifs issus des règles fiscales d'application générale soient fondés sur :
 - les redevances (flux de recettes en amont)
 - l'impôt sur les sociétés
 - l'impôt sur la rente (impôt sur les hydrocarbures)
 - ✓ L'administration de la fiscalité liée aux ressources naturelles soit simplifiée

Réforme de la politique fiscale: objectifs et outils



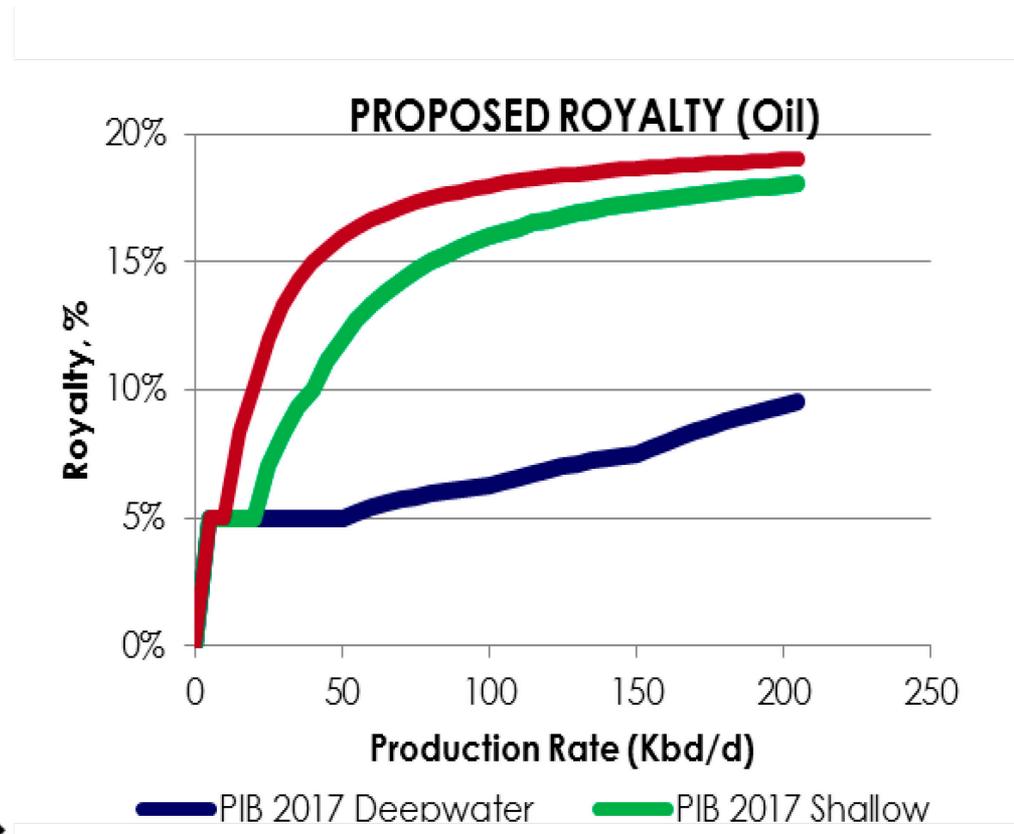
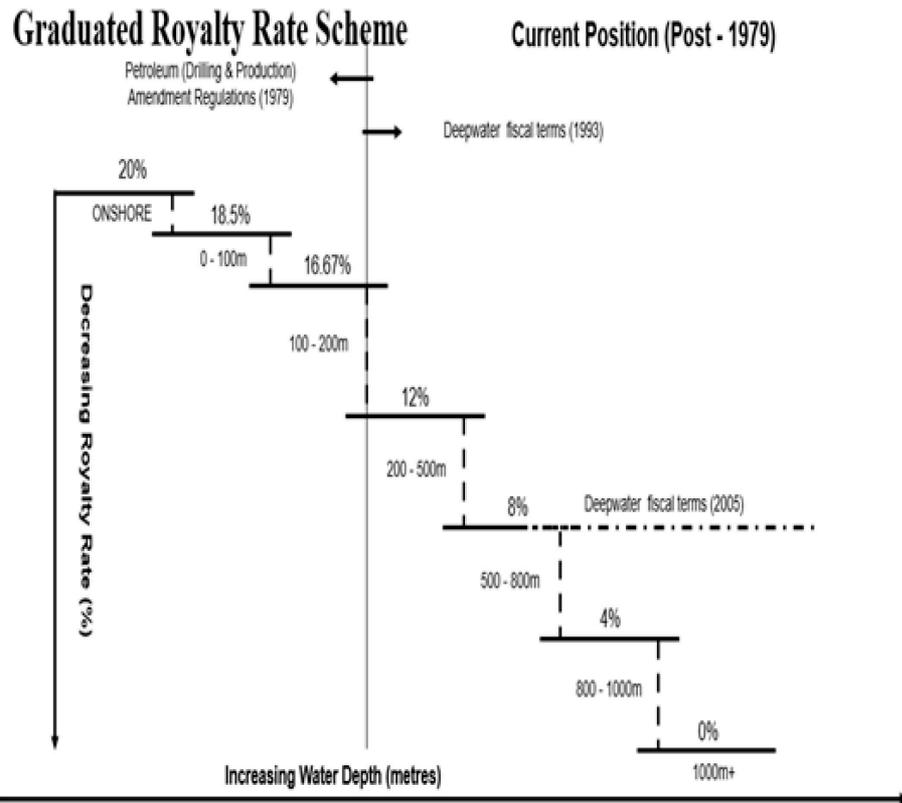
Objectif fiscal	Instruments adéquats
Recouvrement de rentes/progressivité	Impôt progressif ou parts de production, idéalement calculées selon un taux de rentabilité; commissions
Neutralité/développement généralisé	Impôts sur les bénéfices. Pas de subventions croisées, du pétrole au gaz et vice versa.
Solidité/adaptabilité	Impôt progressif ou parts de production, idéalement calculées selon un taux de rentabilité
Recettes en amont et fiables	Redevances. Fixer un pourcentage minimum pour le bénéfice pétrole (<i>profit oil</i>); c.à.d. limiter la part annuelle destinée au recouvrement des coûts
Exposition limitée au risque	Redevances
Compétitivité à l'échelle internationale/concilier les différents objectifs	Le panachage des instruments est primordial
Simplicité/transparence	Redevance. Impôts ou parts liés à des indicateurs faciles à consulter/règles fiscales publiées
Baisse des coûts	Limite du recouvrement des coûts, abattement fiscal pour production plutôt qu'abattement pour investissement, taux d'imposition plus faible

Objectifs de la politique fiscale et outils fiscaux



Capter les rentes par une redevance basée sur le volume Pétrole

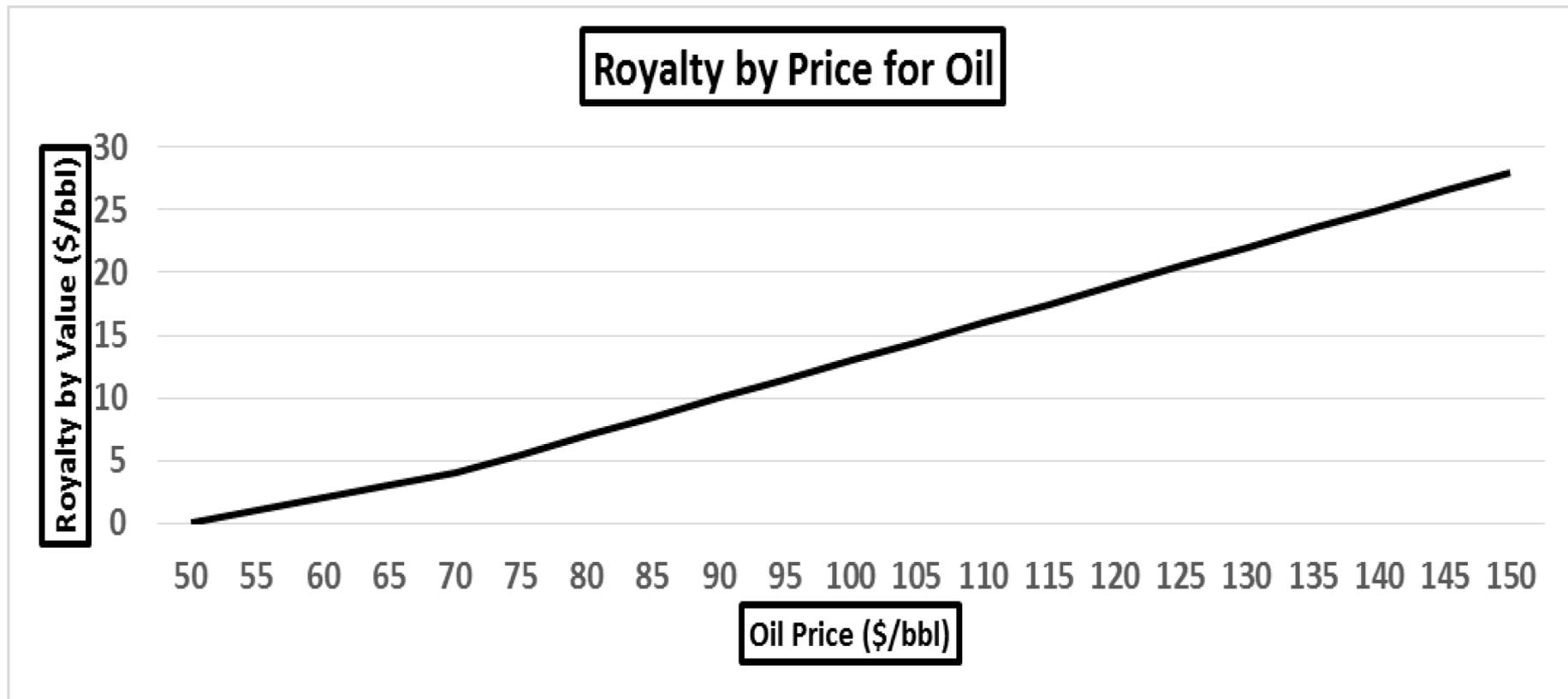
La rente dans la nouvelle politique fiscale est réhaussée à travers une combinaison optimale de taux de redevance basés sur la production et le prix



Objectifs de la politique fiscale et outils fiscaux



Capter les rentes par une redevance basée sur le prix Pétrole



Les redevances basées sur le prix génèrent 20% de recettes supplémentaires au-delà du prix-seuil de 50 \$

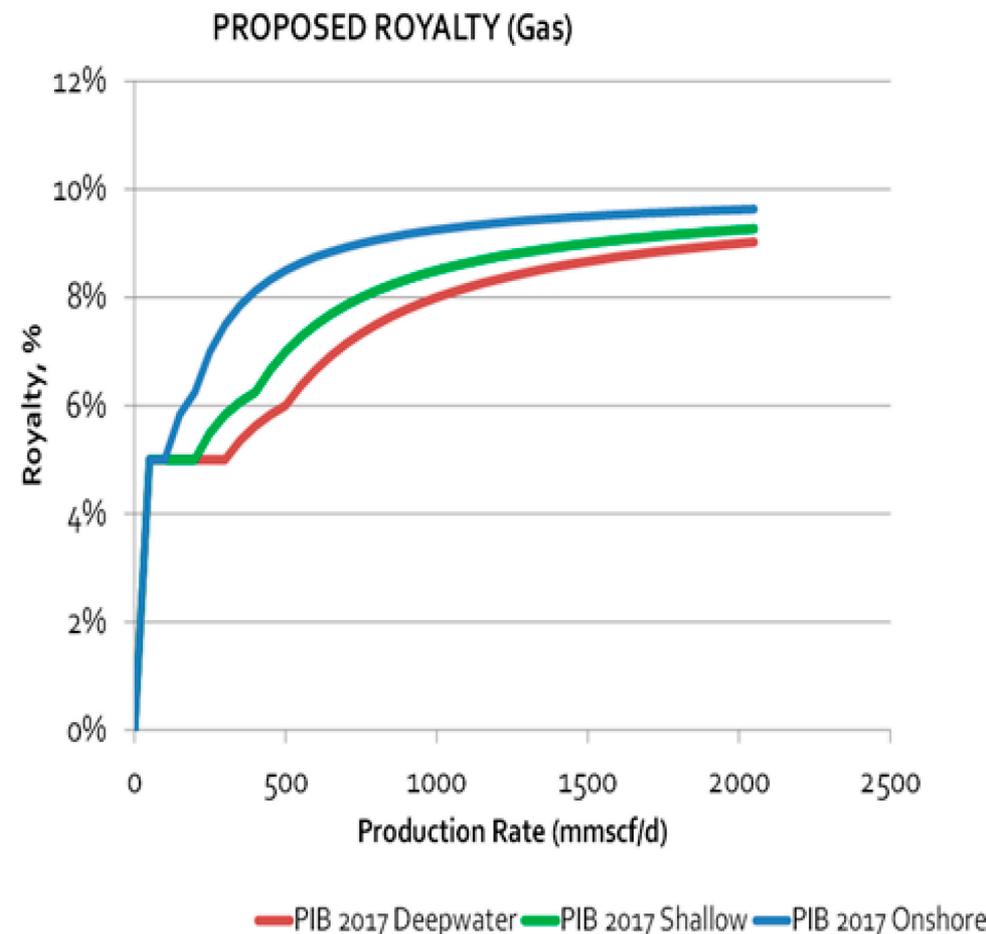
Objectifs de la politique fiscale et outils fiscaux



Capter les rentes par une redevance basée sur le volume Gaz

Gas Royalty Rates Based on Daily Production

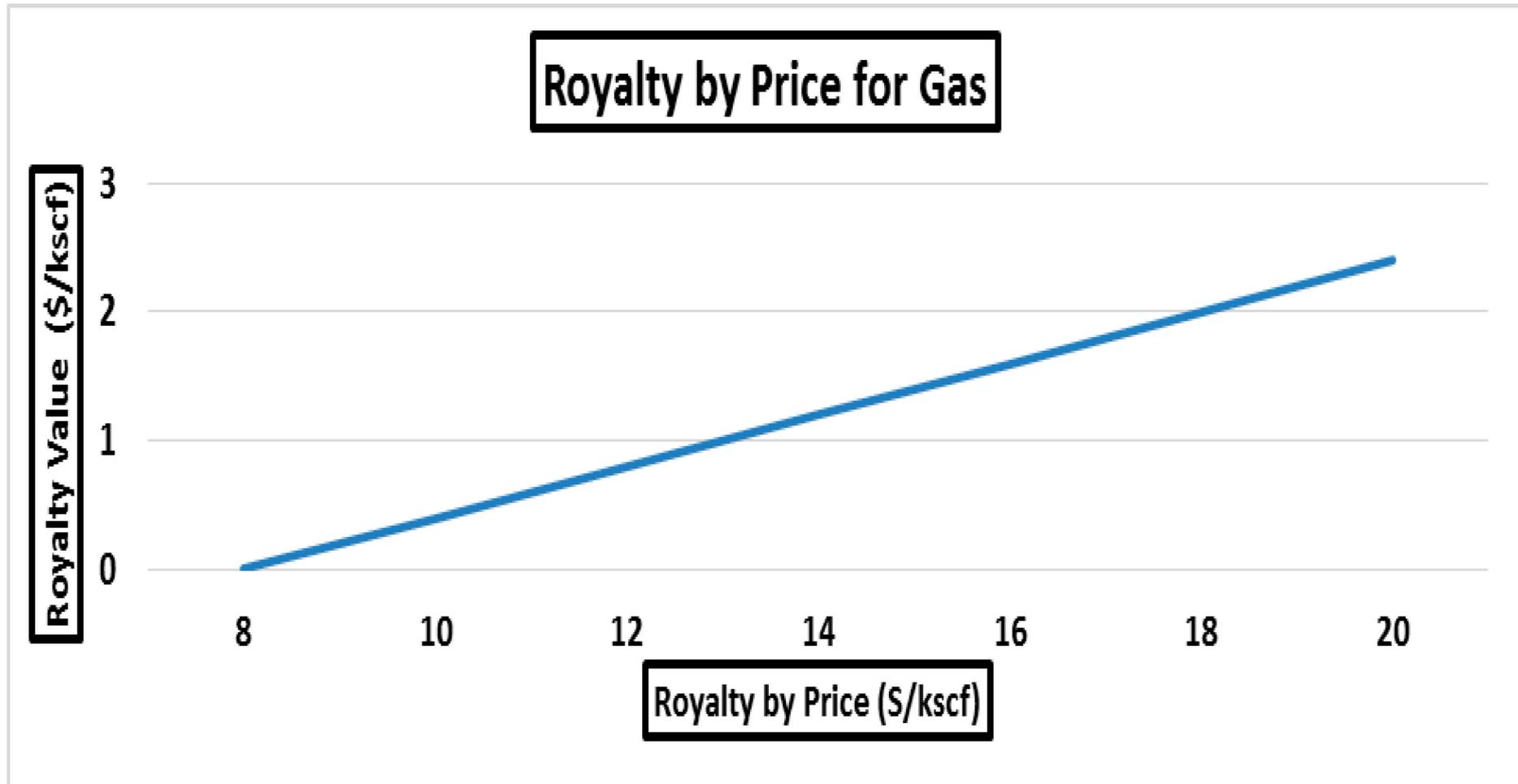
Gas Royalty Rate/PML	5%	7.5%	10%
Onshore (mmscfd)	0-100	>100<=200	>200
Shallow Water (mmscfd)	0-200	>200<=400	>400
Deep Water & Frontier (mmscfd)	0-300	>300<=500	>500



Objectifs de la politique fiscale et outils fiscaux



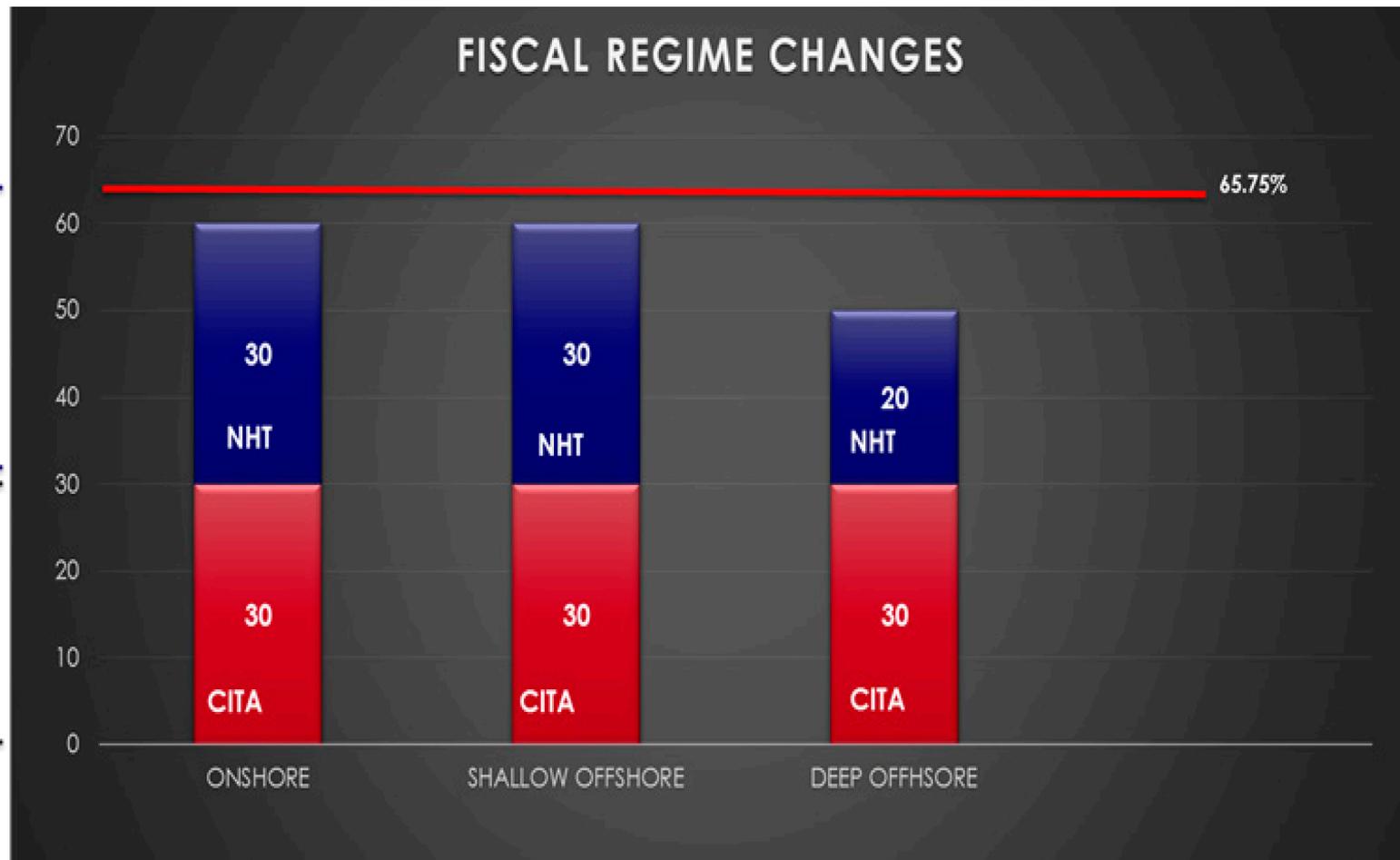
Capter les rentes par une redevance basée sur le prix
Gaz



Objectifs de la politique fiscale et outils fiscaux



Capter les rentes par un impôt Pétrole



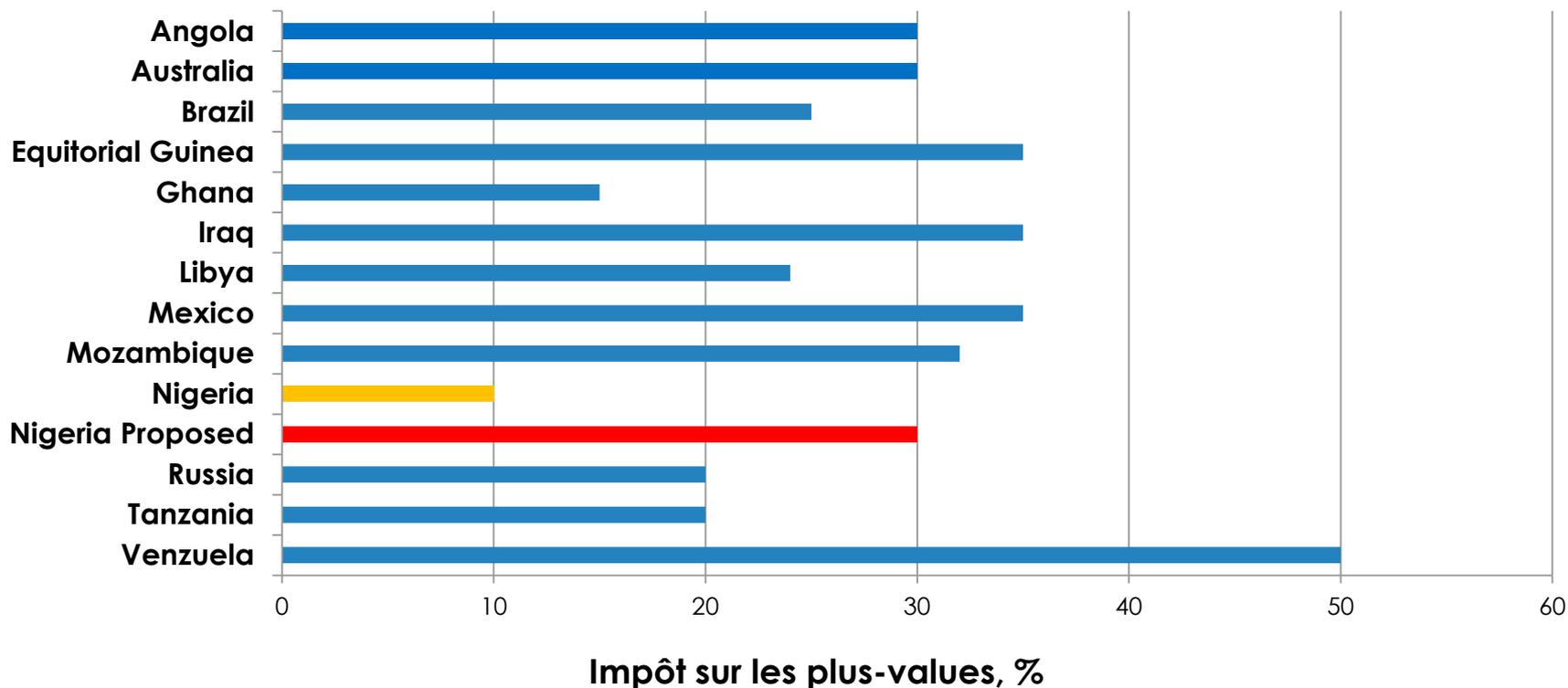
Objectifs de la politique fiscale et outils fiscaux



Capter les rentes par un impôt – hausse de l'imposition des plus-values à 30%

- Suppression de l'incitatif spécifique au secteur pétrolier à travers l'impôt sur les plus-values pour corriger la distorsion du marché

Comparaison des impôts sur les plus-values

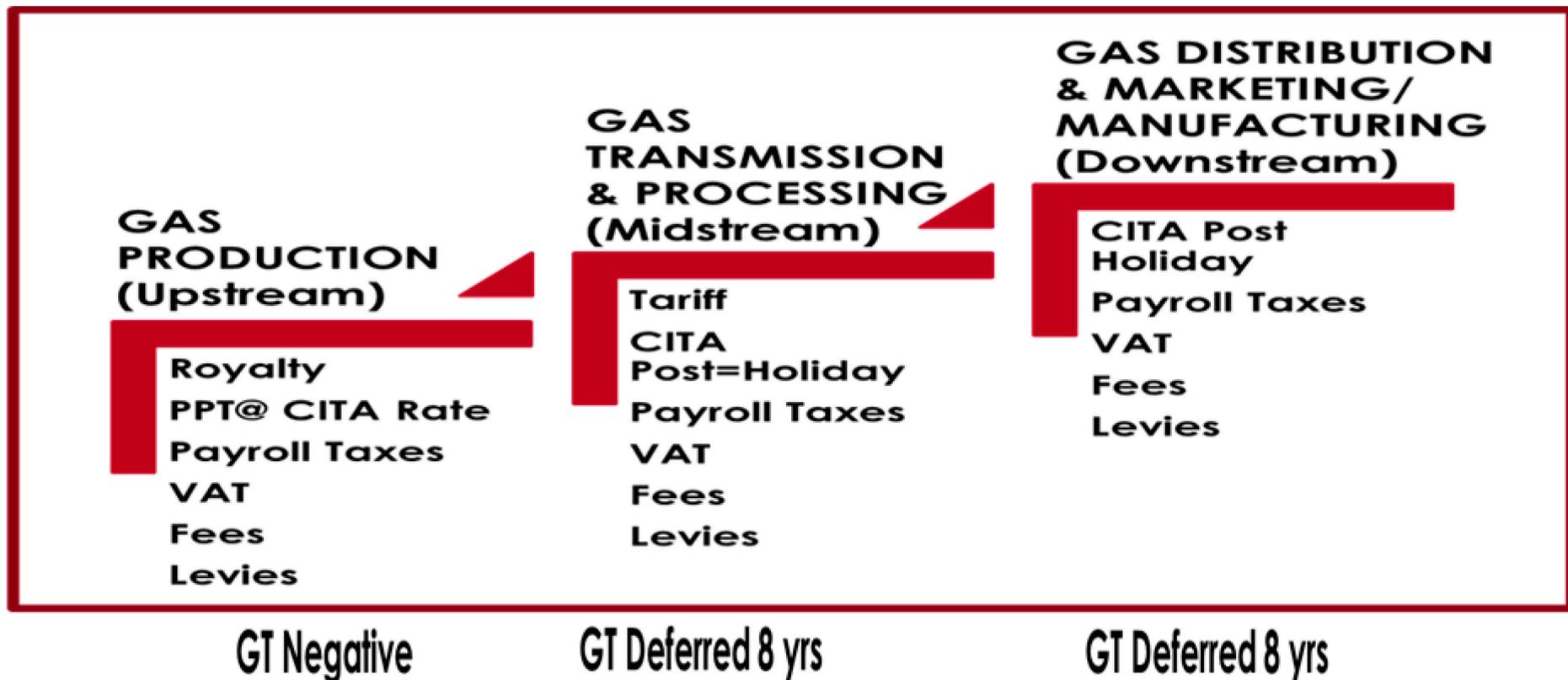


Objectifs de la politique fiscale et outils fiscaux



Neutralité fiscale – Accord-cadre sur le gaz associé (AGFA) Aboli

- Revenus en amont non consolidés avec les revenus intermédiaires ou en aval

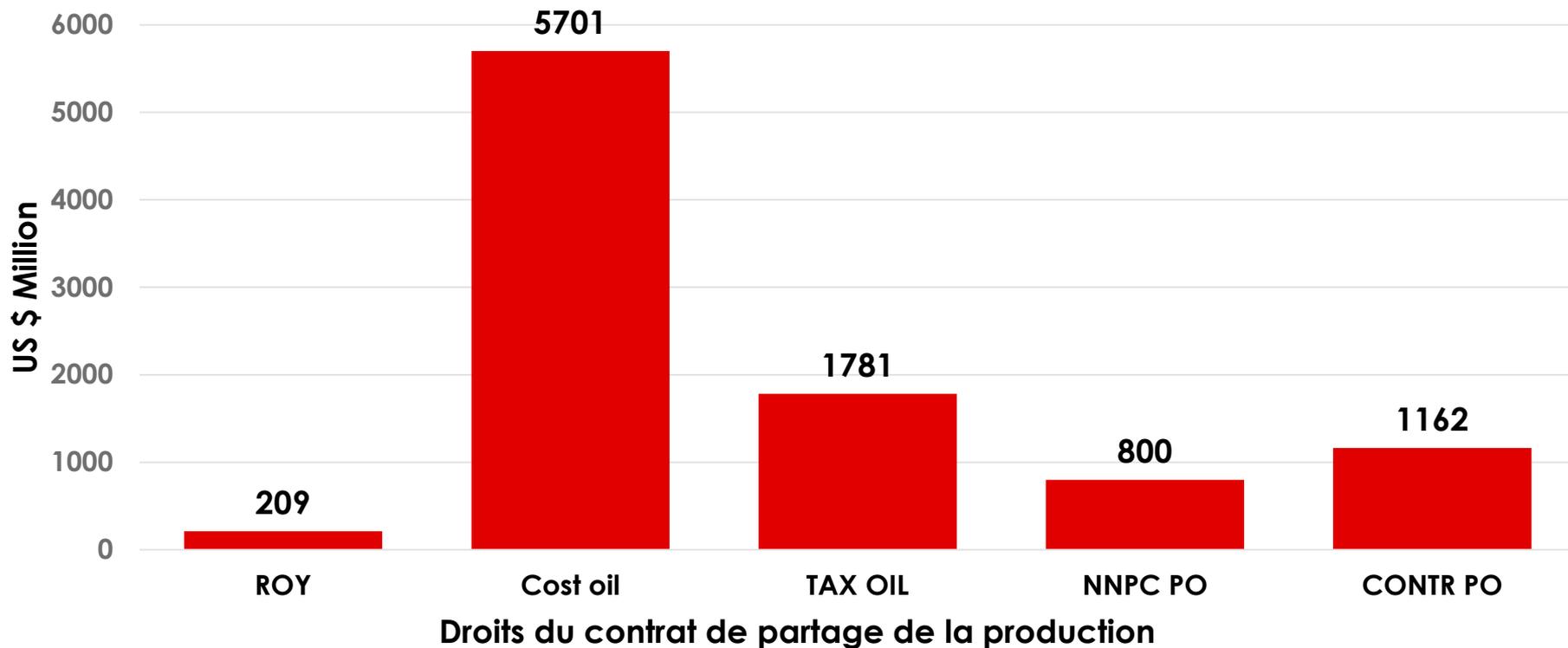


Objectifs de la politique fiscale et outils fiscaux



Recettes fiables en amont, besoin de recouvrir une somme importante de redevances

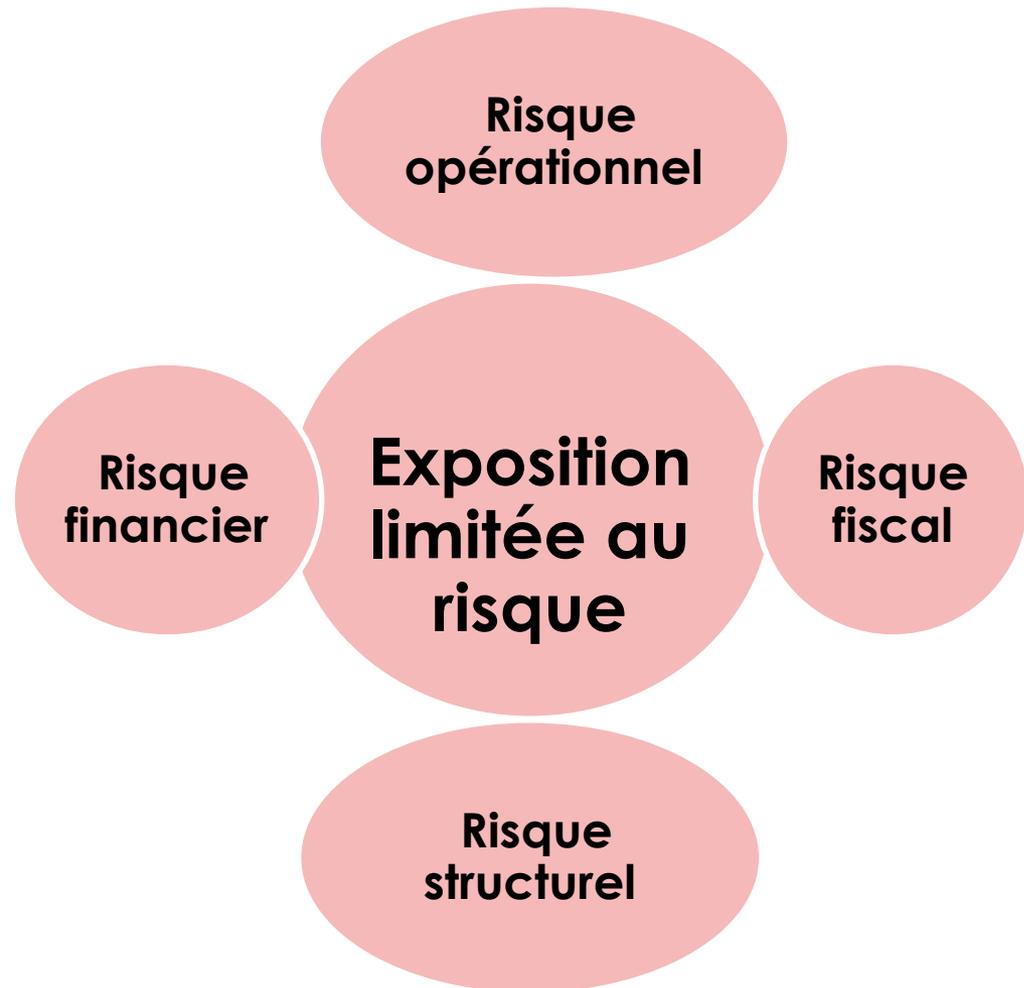
Répartition des recettes, contrat de partage de la production, 2016





Exposition au risque limitée

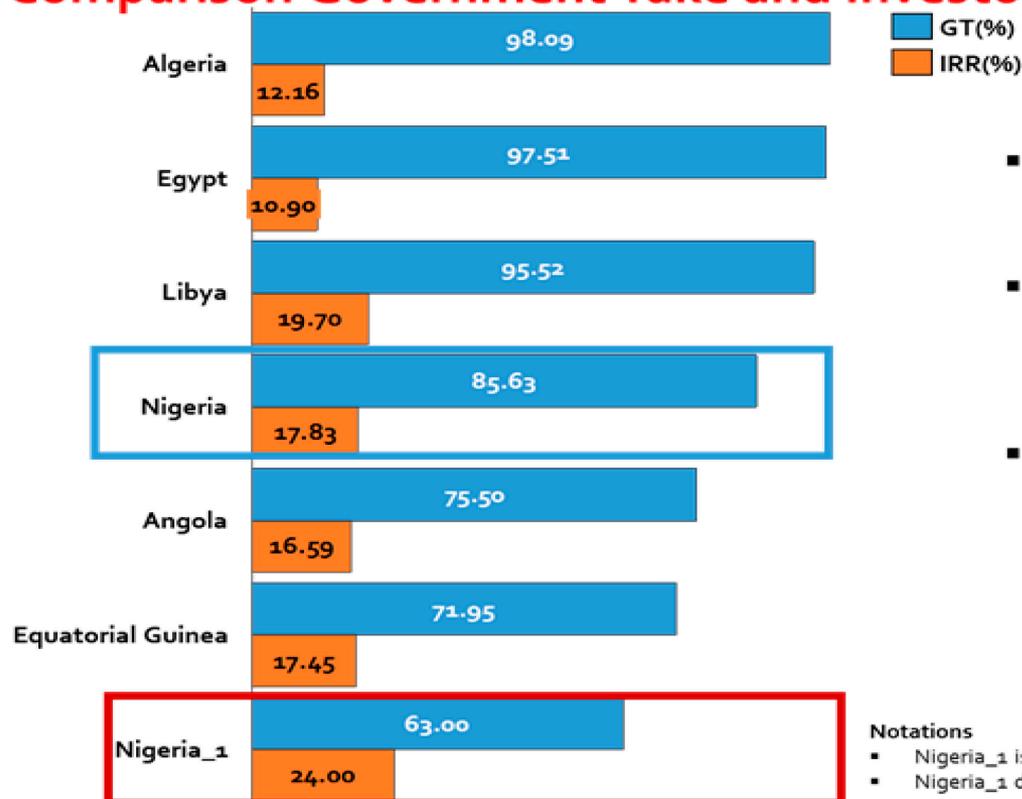
- ❑ Le rôle de l'État est de favoriser la création de valeur pour lui-même en évitant les risques qu'il n'est pas à même de gérer
- ❑ l'État ne doit pas forcer ou monopoliser les échanges commerciaux mais les réglementer
- ❑ La participation de l'État doit *créer de la valeur*, pas *détruire de la valeur*





Compétitivité à l'échelle internationale

Competitive Analysis Of Proposed PIB 2016 Fiscal Terms: Comparison Government Take and Investor IRR



- Comparison of Government Take (%) and Investor IRR (%) for top oil producing countries in Africa
- Note that in terms of ranking, Nigeria, under the current fiscal system, still ranks 4th out of 6 in Govt. Take (Blue Rectangle)
- The new proposals (Nigeria_1) is estimated to deliver a Government Take that will see Nigeria with the least GT (Red Rectangle) while simultaneously delivering robust Investor Returns

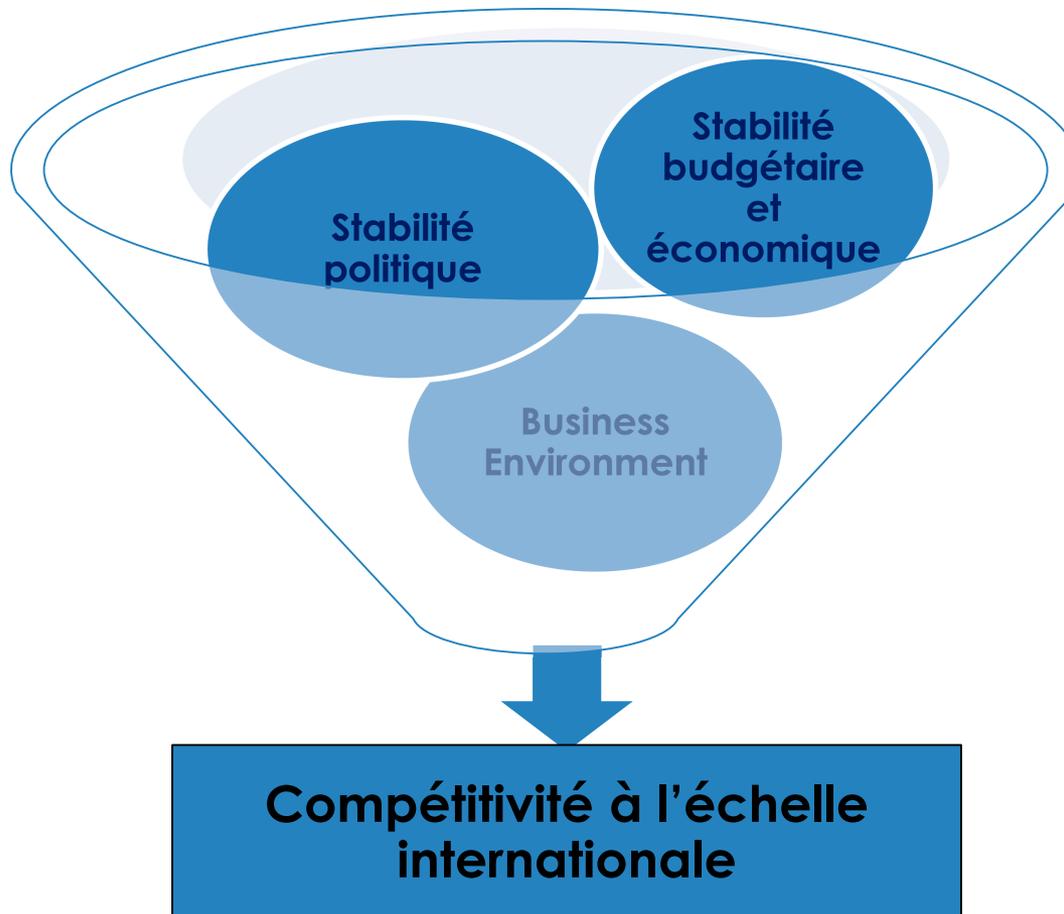
Notations

- Nigeria_1 is the fiscal system under consideration as proposed
- Nigeria_1 delivers a GT on average of 63% with Investor Returns of 24%

Objectifs de la politique fiscale et outils fiscaux



Compétitivité à l'échelle internationale

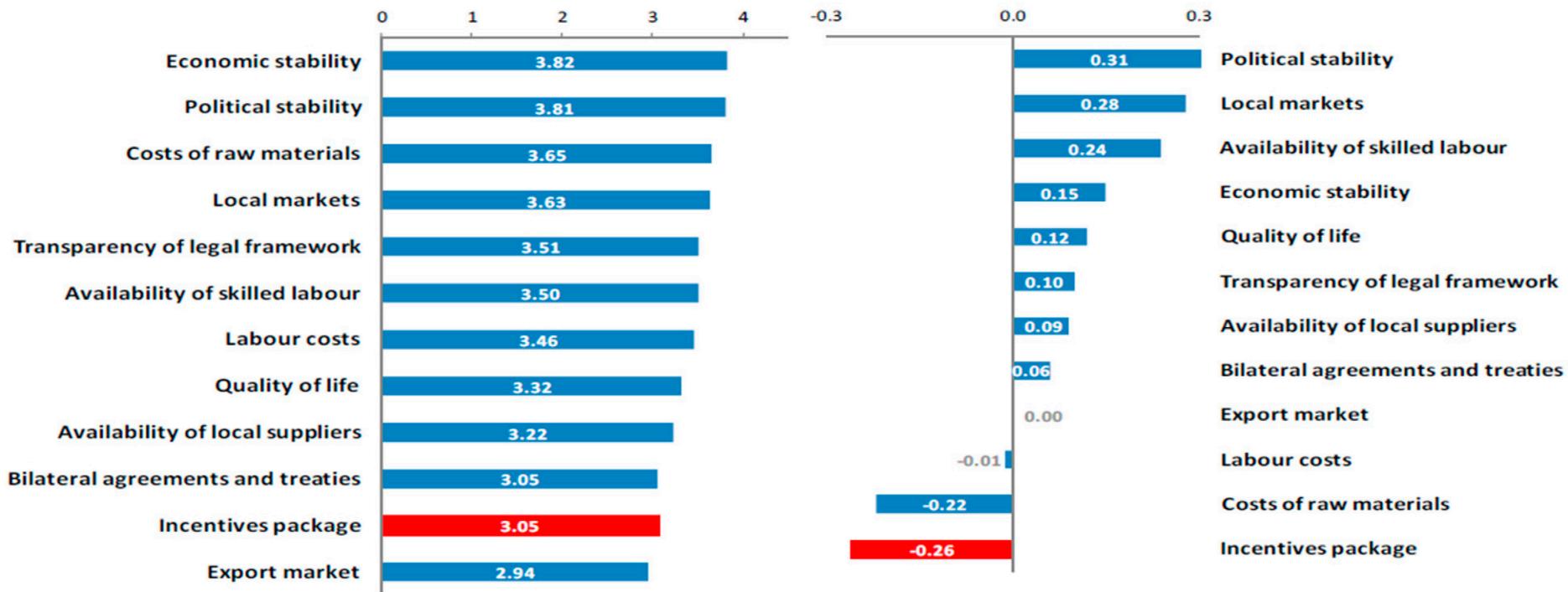


Objectifs de la politique fiscale et outils fiscaux



Compétitivité à l'échelle internationale – facteurs non fiscaux

**Figure 2. Relative Importance of Tax Incentive Packages in Investor Location Survey 2010
(Left: Relative Rank; Right: Change in Rank since 2007)**



Source: UNIDO (2011)



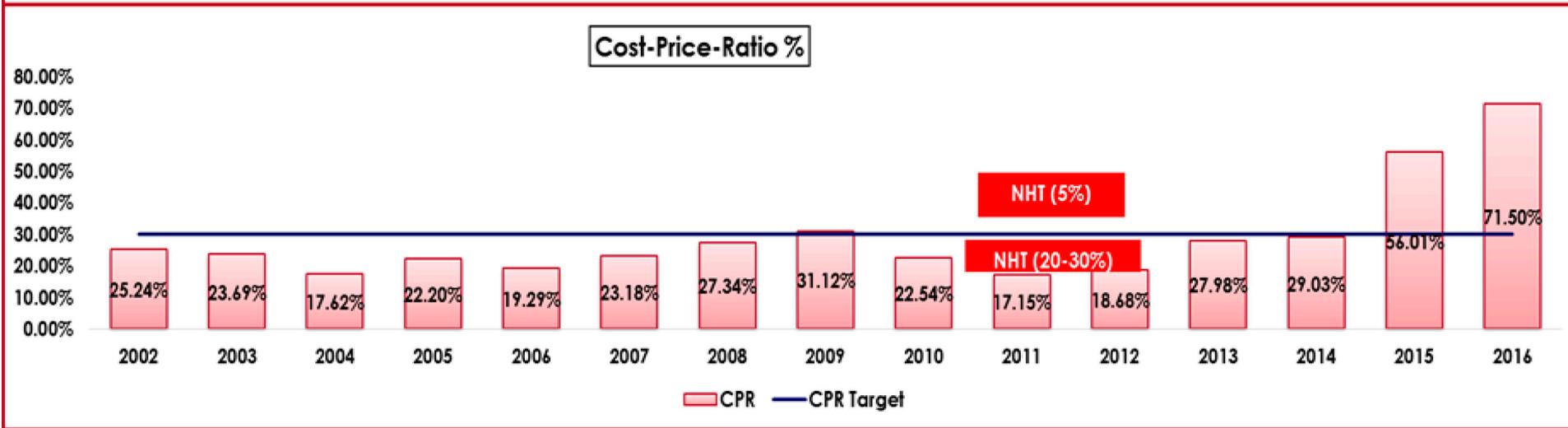
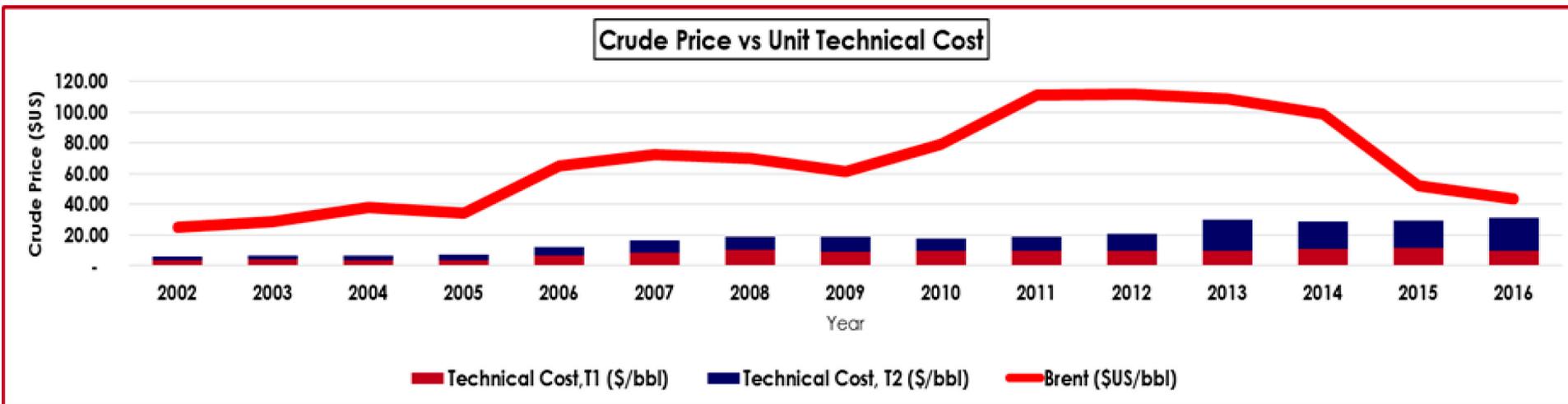
Simplicité et transparence

- ❑ **La loi fiscale proposée comporte ces directives de communication d'informations financières préconisées par le FMI :**
 - ✓ **Les ressources naturelles doivent être régies de manière exhaustive par un dispositif juridique et un régime fiscal prévoyant des procédures ouvertes et transparentes autorisant leur extraction ainsi que des règles relatives à la production et au recouvrement des recettes issues de l'exploitation de ces ressources bien définies**
 - ✓ **L'État et les entreprises sont tenus de fournir, dans les délais prescrits, des rapports exhaustifs et fiables sur les droits d'exploitation de ressources naturelles, les activités extractives et commerciales et le recouvrement et le versement des recettes liées à ces ressources**
 - ✓ **Les documents afférents au budget doivent présenter clairement les objectifs de l'État en matière de gestion des recettes issues de l'exploitation de ressources et indiquer si celles-ci ont été affectées aux dépenses publiques ou à l'épargne**
 - ✓ **Les États sont tenus de divulguer, d'analyser et de gérer tout risque social, environnemental ou opérationnel lié à l'exploitation des ressources naturelles**

Objectifs de la politique fiscale et outils fiscaux



Diminution des coûts (pénalité d'inversion fiscale pour réduire les coûts exorbitants)

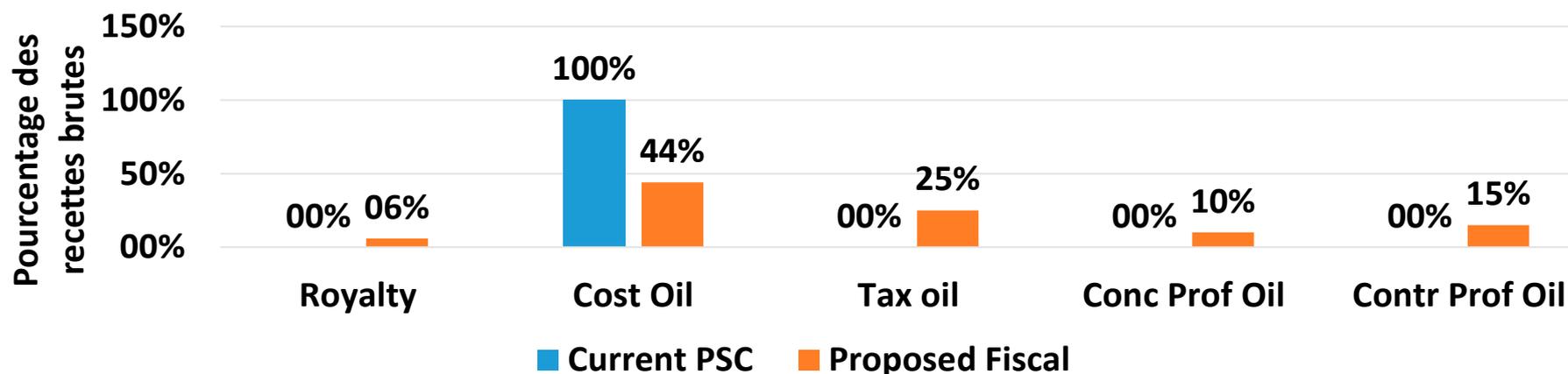


Objectifs de la politique fiscale et outils fiscaux



Diminution des coûts – le ratio coût/prix remédierait aux abus d'incitations fiscales

XX Field OML YY Allocation Of Proceeds



- XX illustre parfaitement ce qu'un système fiscal doit éviter à tout prix, c.à.d. créer un mécanisme en vertu duquel les prélèvements de l'État sont nuls
- La récupération des coûts du pétrole du champ XX en 2016 a absorbé 100% des recettes pétrolières. Avec la nouvelle solution fiscale, la pénalité d'inversion fiscale et la règle fiscale basée sur le ratio coût/prix réduira le taux de récupération des coûts du pétrole à 44% des recettes et le montant des impôts passera de 0% à 25% des recettes
- Le taux recouvré par l'État qui était nul serait de de 30,9%

Évaluation d'impact

Gaz



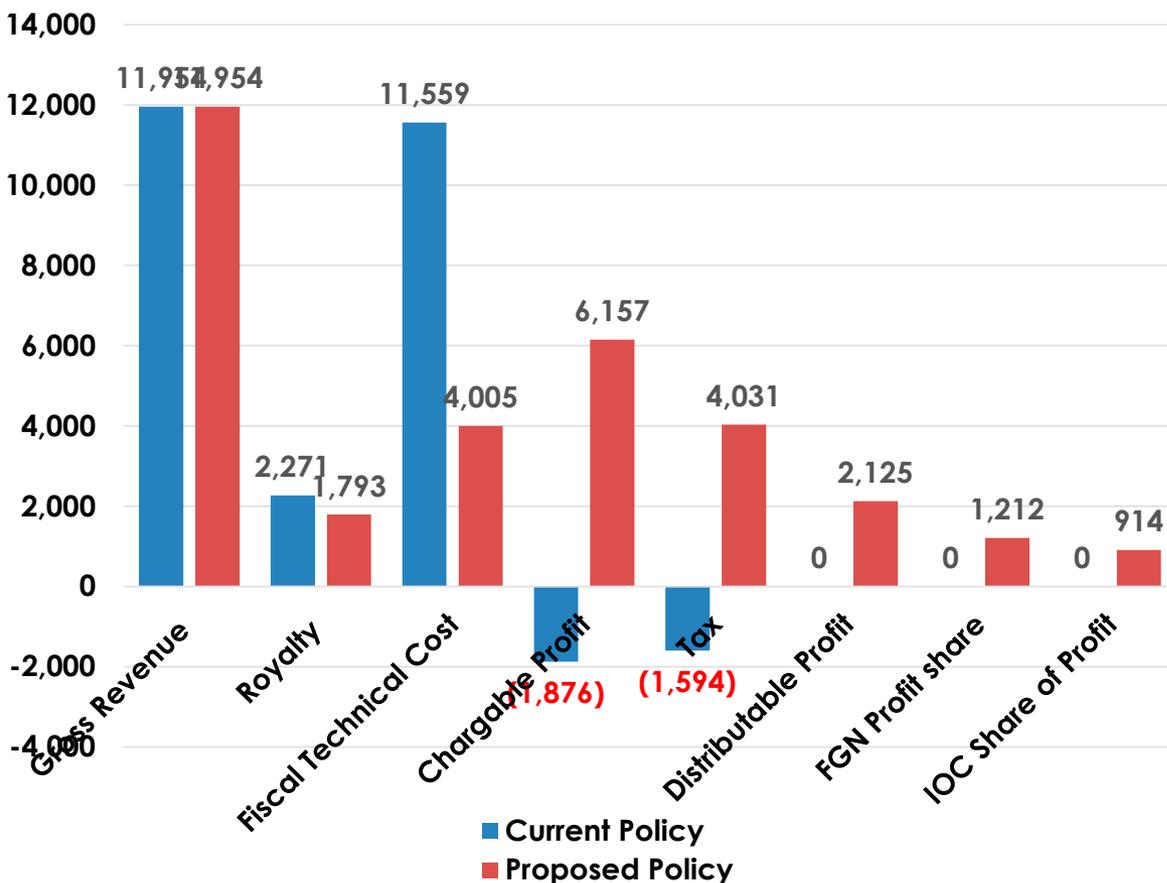
- ❑ **Le taux de rendement de la production actuelle restera très similaire pour les investisseurs, d'après le prix de parité à l'exportation**
 - ✓ **Le dispositif fiscal qui est proposé pour le gaz est aligné de manière efficace sur les modalités actuellement en vigueur pour la production existante**
 - ✓ **Redevance 5% - impôt 30% (pas de taxe sur les hydrocarbures)**
 - ✓ **Le nouveau cycle de production devra respecter un prix d'équilibre de plus de 2\$/kp3 à cause de l'abrogation de l'accord-cadre sur le gaz associé (AGFA)**
 - **L'impact AGFA sur la production actuelle et future est estimé à 3 mds - 4 mds**
 - **Toutefois, l'État aura un net avantage avec des recettes plus élevées en raison de la non consolidation avec les bénéfiques pétroliers**
 - ✓ **Le prix du gaz livré au consommateur final par le biais d'une structure intermédiaire pourrait varier mais restera inférieur au coût de conversion de 5\$/kp3**



Évaluation d'impact

L'impact de la politique fiscale sur les coentreprises (2016)

L'impact de la politique fiscale sur les coentreprises



□ D'après l'analyse des recettes brutes réelles pour la coentreprise sur la base des déclarations de 2016, l'impact de la politique fiscale aurait été le suivant:

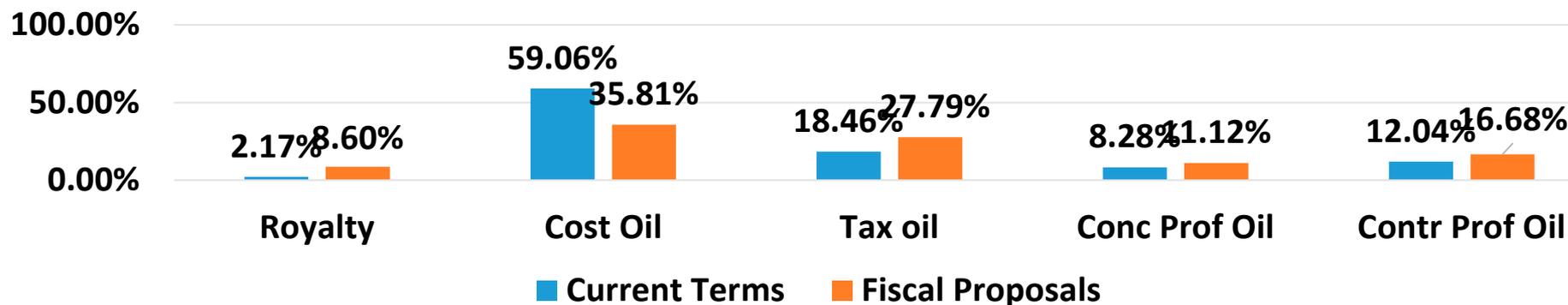
- 1) Avec la nouvelle politique fiscale, les redevances auraient été inférieures : 1,79 mds de \$ contre 2,27 mds \$ perçus
- 2) L'application du ratio coût/prix aurait donné lieu à un écart fiscal positif de 4 mds de \$ au lieu d'un écart fiscal négatif de 1,37 mds de \$
- 3) Autrement dit, les prélèvements de l'État auraient augmenté de 2,2 mds de \$ à 5,8 mds de \$
- 4) Le graphique indique qu'en 2016, la coentreprise n'était pas rentable pour ses détenteurs en raison du coût élevé de 33\$/baril



Évaluation d'impact

Impact de la nouvelle politique fiscale sur les résultats des activités en eaux profondes en 2016

IMPACT DE LA NOUVELLE POLITIQUE FISCALE SUR LES ACTIVITÉS EN EAUX PROFONDES EN 2016



La production totale en eaux profondes en 2016 a été légèrement supérieure à 605 mbj avec un taux de redevance moyen de seulement 2,17%. La nouvelle politique fiscale permettrait de rehausser les redevances à 8,6% et de mieux gérer les coûts qui chuteraient de 59,06% à 35,8%.

La production pétrolière couvrant les impôts atteindrait 27,8% des recettes brutes et le bénéfice pétrole de NNPC augmenterait à 11,12%.

Le prélèvement de l'État (redevance+ impôts + bénéfice pétrole NNPC) serait de 47,51% contre 28,91% actuellement.

Le prélèvement de l'État (redevances + impôts) serait de 36,39% contre 20,63% (voire diapositive suivante).



Évaluation d'impact

Impact de la nouvelle politique fiscale sur les résultats des activités en eaux profondes en 2016

Mds de dollars	Modalités actuelles	Proposition fiscale	Hausse/baisse
Redevance	0,21	0,83	0,62
Coût fiscal	5,70	3,46	(2,24)
Impôts	1,78	2,68	0,90
Bénéfice pétrole conc	0,80	1,07	0,27
Bénéfice pétrole contr.	1,16	1,61	0,45
Prélèvement sup. de l'État			1,80

- Le système fiscal proposé pour les activités en eaux profondes permettra de générer environ 2 mds de revenus supplémentaires pour l'État à un prix de référence de \$45 \$/baril et à un rythme de production de 605 mbj



Conclusion

- **Une réforme de la fiscalité pour les activités pétrolières et gazières au Nigeria est clairement un impératif**
 - ✓ Prélèvements de l'État potentiellement nuls
 - ✓ Taux d'imposition trop élevé menant à un faible taux d'épargne et au phénomène de *goldplating* (régime fiscal incitant à gonfler les coûts et à accroître les dépenses d'investissement)
 - ✓ Réglementation inefficace des coûts
 - ✓ Administration trop complexe
- **La réforme est axée sur huit objectifs généraux et mise en œuvre à travers les règles fiscales d'application générale**
- **La compétitivité des coûts est essentielle à la compétitivité fiscale ; l'application du ratio coût/prix constitue une très bonne solution**
- **Les modalités proposées sont équitables et concilient les risques et les avantages**