

COMMERCE ET TRANSITION VERS LE MARCHÉ DANS L'EX-URSS

QUESTIONS-CLÉS

JEAN PISANI-FERRY ET ANDRÉ SAPIR ^{*},

CONSEILLERS ÉCONOMIQUES, DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES,
COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L'Union soviétique s'étant morcelée en Etats séparés, politiquement indépendants, les anciennes républiques ¹ doivent affronter à présent le problème de l'interdépendance économique. Comment gérer cette interdépendance, et comment organiser la coopération économique, voilà les principaux thèmes figurant sur l'agenda de la nouvelle communauté des Etats indépendants. Cet article est consacré à la gestion du commerce entre les Etats. Nous nous concentrons ici sur l'aspect « réel » (tandis que Dornbusch le traite sous l'angle « monétaire »).

129

Comme le savent d'expérience les membres de la Communauté européenne, les relations économiques internationales impliquent un arbitrage entre, d'une part, des gains en croissance et en bien-être procurés par le commerce et d'autres formes d'interdépendance et, d'autre part, des pertes d'autonomie de la politique économique. L'interdépendance entre des pays auparavant indépendants provient des flux commerciaux, de la migration de la main-d'œuvre, de la possession par des étrangers d'entreprises domestiques, et de mouvements de capitaux à long et court terme. Bien qu'elle soit bénéfique aux pays participants — sans quoi ils auraient choisi plutôt de rester en autarcie — cette interdépendance entraîne effectivement des contraintes quant aux décisions de politique économique domestique. Lorsque par exemple, un pays s'ouvre au commerce international, il doit apprendre à affronter les déficits de la balance des paiements résultants des modifications de la demande interne, de même, de libres mouvements de capitaux impliquent que tout changement dans la politique monétaire intérieure a un impact immédiat sur le taux de change de la

* Conférence sur les relations économiques entre Etats de l'ancienne zone soviétique (Bruxelles, 17-18 janvier 1992). Les vues exprimées dans cet article sont celles des auteurs.

¹ Par souci de clarté, le terme « république » est utilisé pour désigner tous les Etats qui faisaient précédemment partie de l'ancienne Union soviétique, y compris ceux qui ne sont pas membres de la communauté des Etats indépendants.

monnaie. Comme, de plus, l'interdépendance a pour conséquence que les décisions intérieures ont un impact sur les économies associées, les gouvernements doivent s'engager dans un processus de coordination des politiques économiques, de façon à éviter de prendre des décisions mutuellement préjudiciables. La participation à des accords multilatéraux, que l'on peut voir comme une coordination institutionnalisée, a l'avantage de faire comprendre que, pour gérer l'interdépendance, les pays acceptent un ensemble commun de principes et de règles de conduite. Mais elle limite également l'autonomie nationale. Les pays fortement intégrés peuvent enfin choisir de participer à des accords régionaux tels que la Communauté européenne, qui réduisent également l'autonomie de décision, mais apportent des bénéfices en terme de croissance et de bien-être : ils peuvent par exemple décider de s'engager dans une harmonisation législative réglementaire, s'assurer que la politique des zones constitue une décision collective, ou même partager une monnaie commune.

Dans leur quête de principes d'organisation de leurs relations économiques mutuelles, les anciennes républiques sont confrontées à un large éventail d'options. Leur choix dépendra du poids qu'elles donnent à l'autonomie de leur politique économique, mais également du degré d'interdépendance économique qu'elles ont hérité de l'ancienne Union soviétique, ainsi que des gains de bien-être qu'elles peuvent attendre de l'intégration économique.

Il est bien connu que des mesures non coopératives, ou des politiques mutuellement préjudiciables peuvent conduire à d'énormes pertes pour les économies fortement interdépendantes. C'est pourquoi il apparaît d'une importance majeure d'éviter que les politiques des Etats conduisent à un effondrement du commerce interrégionaux, qui augmenterait les coûts à court terme, déjà substantiels, de la réforme économique. Mais l'on doit évaluer prudemment la portée de la coopération, car il est également inopportun, et pourrait être anti-productif, de restreindre excessivement l'autonomie de politique économique, si les bénéfices de l'intégration sont faibles. Une coopération de longue durée ne peut être basée que sur des intérêts mutuels.

Ce n'est pas une tâche facile que d'évaluer le degré d'intégration économique actuel et futur de l'ancienne zone soviétique. Les statistiques disponibles tendent à montrer que l'intensité du commerce entre les anciennes républiques est exceptionnellement forte, et l'Union soviétique était, jusqu'à il y a peu, gérée comme un espace économique unique, sinon comme une seule usine. La plupart des décisions économiques concernant la production, la circulation et l'accumulation du capital étaient prises de façon centralisée. Les flux de marchandises circulant à travers le pays, qui étaient statistiquement enregistrés en tant que commerce entre les républiques,

provenaient des décisions prises par le Gosplan ou le Gosstab. Ces flux avaient peu de choses à voir avec les flux usuels de commerce international, qui résultent de décisions économiques décentralisées prises par des agents (entreprises ou ménages) situés dans différents pays : en fait, ils n'étaient pas internationaux, puisqu'aucune frontière ou quoi que ce soit d'approchant n'existait entre les républiques, ni ne résultaient de décisions prises par des agents indépendants.

C'est pourquoi on ne peut considérer les flux d'échanges actuels comme « naturels », ou stables.

L'avenir de l'interdépendance commerciale dans l'ancienne zone soviétique, et la transition vers le marché sont donc des dossiers intimement liés. Par souci de clarté, on peut utilement faire une distinction entre le long et le court terme.

— A long terme, c'est-à-dire après achèvement de la transition vers le marché, et après redistribution des facteurs de production (capital et main-d'œuvre) en fonction de critères d'efficacité, l'orientation et la composition du commerce extérieur de chaque Etat changeront certainement de manière fondamentale.

Ce processus pourrait donner lieu à des économies moins ouvertes, ou à moins de commerce interrpublicain et à plus de commerce avec le reste du monde. Il ne devrait pas résulter de politiques commerciales, mais plutôt des changements de la structure économique interne de chaque Etat. En ce qui concerne la politique commerciale la question est de déterminer dans quelle sorte de cadre institutionnel (par exemple zone de libre-échange, union douanière, marché unique) ce commerce prendrait le mieux sa place.

— A court terme, toutefois, et particulièrement au cours des prochains trimestres, les interdépendances héritées restent une réalité. Aussi irrationnelle que soit la fourniture de biens intermédiaires ou de composants produits en Estonie à une usine située en Azerbaïdjan, une brutale interruption de ce flux entraînerait probablement un arrêt de production préjudiciable aux deux partenaires.

Le problème est donc d'évaluer les risques de la transition, et de concevoir des mesures commerciales qui favorisent le commerce sans être un obstacle à la transition vers le marché et aux ajustements économiques qui y sont associés.

Le défi de la politique commerciale est donc de concevoir et de mettre en œuvre les mesures qui autoriseront à long terme des ajustements significatifs découlant de la transition vers le marché, tout en évitant à court termes les perturbations commerciales induites par une politique économique qui entraîneraient pour tous les dégâts excessivement importants.

LES PERSPECTIVES DU COMMERCE ENTRE ÉTATS

C'est un lieu commun de souligner le haut degré d'interdépendance commerciale entre les anciennes républiques soviétiques. Comment le compara-t-on à celui déjà connu des pays extérieurs à la zone soviétique ? Les statistiques disponibles mettent en évidence deux caractéristiques majeures.

Perspectives à long terme

Intensité de l'intégration commerciale

Les statistiques disponibles mettent en évidence deux caractéristiques majeures :

a) Le degré d'ouverture des Etats au commerce étranger (y compris le commerce interrpublicain) est très élevé. Normalement, l'ouverture commerciale, mesurée par le ratio du commerce extérieure (moyenne des exportations et des importations) sur le PNB² est inversement proportionnelle à la taille du pays (grossièrement mesurée par sa population), car les grands pays tendent à fabriquer un plus large éventail de produits, et donc à moins compter sur le commerce extérieur. C'est aussi le cas des anciennes républiques, mais quelle que soit leur taille, leur ouverture se situe à un niveau élevé, en comparaison avec les anciens membres du COMECON et les pays occidentaux industrialisés. On peut en gros le comparer à celui des Etats membres de la Communauté européenne.

b) Pour tous les Etats, sauf la Russie, le commerce avec le reste du monde (en excluant les autres Etats) représente moins d'un quart du total du commerce extérieur. Pour treize des quinze anciennes républiques (toutes sauf la Russie et l'Ukraine), il est de moins d'un sixième du total. Ce modèle de commerce est évidemment très particulier, comme on peut le voir d'après la comparaison entre les anciennes républiques et les Etats membres de la Communauté économique, pour lesquels le commerce avec le reste du monde représente en gros la moitié du commerce total (*tableau 1*). C'est une conséquence de l'isolation, de longue date, des marchés mondiaux (y compris ceux des anciens membres du COMECON), qui a caractérisé le développement économique de l'Union soviétique.

Il faut cependant nuancer les observations précédentes. Tout d'abord, les statistiques soviétiques sont sujettes à la critique en raison des distorsions induites par la structure des prix, et sans doute à cause des problèmes

² Afin de pouvoir comparer statistiques soviétiques et internationales, le PNB des républiques a été estimé en multipliant leur PIB par le ratio soviétique PNB/PIB.

COMMERCÉ ET TRANSITION VERS LE MARCHÉ

méthodologiques de la mesure des prix commerciaux. En second lieu, les flux commerciaux peuvent sous-estimer l'interdépendance à court terme, car une telle mesure ne réussit pas à prendre en compte les interdépendances techniques provenant de l'organisation des chaînes de production au niveau de toute l'Union. Bien qu'il existe de semblables interdépendances entre les économies de marché (par exemple entre les différentes installations de production intégrées d'une multinationale), il semble qu'elles sont bien plus étendues entre les Etats. De plus, ce type d'intégration est d'une importance

Tableau

ÉCHANGES EXTÉRIEURS TOTAUX ET INTERRÉGIONAUX
(EN POURCENTAGE DU PNB ; ANCIENNES RÉPUBLIQUES SOVIÉTIQUES ET MEMBRES DE LA CEE)

	Commerce extérieur		Part de l'interrégional
	Total	Interrégional	
Fédération russe	22,3	12,9	57,8
Ukraine	34,0	26,9	79,1
Biélorussie	52,0	44,6	85,8
Ouzbékistan	39,7	34,1	85,9
Kazakhstan	34,2	29,5	86,3
Géorgie	43,8	37,9	86,5
Azerbaïdjan	41,3	35,4	85,7
Lithuanie	54,5	47,3	86,8
Moldavie	52,5	45,9	87,9
Lettonie	54,1	46,9	86,7
Kirgistan	45,6	39,7	87,1
Tadjikistan	43,7	37,7	86,3
Arménie	53,7	47,9	89,2
Turkménie	42,2	37,6	89,1
Estonie	58,9	50,1	85,1
Belgique	74,2	44,5	60,0
Danemark	32,7	13,7	41,7
Allemagne	29,8	14,4	48,2
Grèce	26,8	13,3	49,4
Espagne	19,8	9,0	45,3
France	23,3	13,0	55,6
Irlande	59,9	38,9	64,9
Italie	20,4	9,7	47,5
Pays-Bas	54,4	34,2	62,9
Portugal	42,1	24,6	58,4
Royaume-Uni	26,0	10,7	41,2

133

Sources : Goskomstat et Commission de la Communauté européenne.

Les échanges sont mesurés par la moyenne des exportations et des importations en pourcentage du PNB. Les échanges interrégionaux réfèrent aux échanges à l'intérieur respectivement de l'ancienne Union soviétique ou de la Communauté européenne. Données de 1989 (républiques) et 1990 (CEE).

majeure dans un contexte de perturbations d'approvisionnement et de restructuration comme c'est actuellement le cas dans l'ancienne Union soviétique. Mais ces réserves n'affectent pas les principales conclusions que l'on peut tirer des chiffres.

Le haut degré d'intensité du commerce entre républiques survivra-t-il à la transition ?

Le très haut degré d'intensité du commerce observé entre les républiques nous conduit à nous demander si ce modèle de commerce se justifie par des motifs économiques, et si on peut envisager qu'il persistera à long terme, après que les Etats aient achevé leur transition vers le marché.

Avant de discuter du problème, il faut noter dès à présent que le commerce entre économies de marché et le commerce entre économies planifiées sont de nature très différente. Dans un contexte de marché, le commerce international est une simple extension de l'activité domestique. Il est pris en charge par des agents décentralisés, sur la base d'une comparaison entre les prix domestiques et les prix étrangers. Comparé à l'activité domestique, le commerce international mérite pour trois types de raisons une attention particulière : premièrement, les frontières internationales empêchent marchandises et services, comme capitaux et main-d'œuvre, de circuler aussi librement qu'entre les pays ; deuxièmement les pays souverains ont différentes monnaies, ce qui soulève la question des paiements des transactions internationales ; troisièmement, les différents pays mettent en place des politiques économiques différentes, ce qui peut affecter leurs transactions internationales.

Dans les économies planifiées toutefois, les agents économiques étrangers ne sont pas autorisés à traiter directement avec les agents économiques domestiques puisqu'on ne peut se fier aux prix intérieurs, qui n'ont qu'une simple valeur comptable, pour les décisions de répartition. C'est pourquoi la monnaie doit être inconvertible : toutes les transactions doivent être subordonnées à une autorisation administrative accordée par l'Etat central³. Le commerce doit donc être géré par des Organismes de Commerce d'Etat (OCE), qui eux-mêmes peuvent avoir des difficultés à décider s'ils commercent et à quel niveau, puisque la comparaison des prix domestiques et des prix étrangers est dénuée de sens.

Afin d'analyser les perspectives à long terme du commerce extérieur des Etats, il peut être utile de partir des deux motifs classiques du commerce dans un contexte de marché : 1) avantage comparatif et 2) économies d'échelle.

³ Noté par Triffin, 1957.

— Le commerce basé sur l'avantage comparatif a pour origine les différences entre pays dans la possession de ressources naturelles, ou en facteurs de production (en particulier les ratios capital/main-d'œuvre). Si un pays A est relativement riche en capital humain, parce qu'il a consacré des ressources importantes dans l'éducation, parce qu'il a consacré des ressources importantes dans l'éducation, alors qu'un pays B est riche en capital physique, car au cours de son développement il a davantage investi dans les équipements, le pays A exportera vers B des marchandises et des services à forte intensité en éducation, tandis que le pays B exportera vers A des biens à forte intensité capitalistique. Ce commerce, qui est une conséquence des différences structurelles entre les pays (il peut également provenir des différences de dotations en ressources naturelles, par exemple l'énergie et les matières premières), sera spontanément pris en charge par des agents privés, car les prix relatifs diffèrent initialement entre les deux pays. Il se manifeste généralement en tant que commerce interindustries, c'est-à-dire un commerce de biens d'un certain secteur contre ceux d'un secteur différent.

— Le commerce basé sur des économies d'échelle ne provient pas de différences entre pays, mais plutôt du fait que même des pays très semblables peuvent gagner à se spécialiser dans la production d'un certain type de marchandises. Le raisonnement de base est que pour un pays isolé, il existe un compromis entre, d'une part, l'augmentation de l'échelle de production afin de réduire les coûts unitaires de production, et de l'autre, l'extension de l'éventail des produits, de façon à fournir aux consommateurs une plus grande variété de produits. Un pays peut par exemple produire une gamme limitée d'automobiles à des conditions rentables, ou bien augmenter le nombre de modèles au prix d'une hausse de leur coût de production. Le commerce élargit toutefois le choix de combinaisons possibles : les entreprises de chaque pays peuvent se spécialiser dans la production de certains produits ou de certains types de produits, tandis que les consommateurs bénéficient du choix d'un achat à des producteurs domestiques ou étrangers. C'est pourquoi les consommateurs italiens achètent des Renault, tandis que les français achètent des Fiat. Ce genre de commerce ne dépend pas de différences dans les dotations respectives des pays commerçants. Il s'installe plutôt entre des pays de structure économique militaire, et conduit à ce que l'on appelle un commerce intra-industriel, c'est-à-dire un échange de biens d'un certain secteur contre d'autres provenant du même secteur. La plus grande partie du commerce intra-CEE de produits manufacturés est de ce type.

Que nous apprend cette distinction sur le commerce inter-Etats ? Les deux types de commerce ont manifestement existé en Union soviétique. Par exemple, l'échange de blé ukrainien contre du pétrole russe, ou des machines

biélorusses, était évidemment du premier type, alors que le commerce interrépublics de produits manufacturés résultait fréquemment de l'exploitation d'économies d'échelle dans la production de masse.

Il est cependant nécessaire de souligner d'importantes différences entre les raisonnements de planification et de marché pour les échanges inter-Etats :

a) Comme on l'a examiné ci-dessus, un des effets majeurs d'une planification centralisée a été d'isoler l'économie soviétique du reste du monde. De plus, des considérations politiques ont également joué un rôle en limitant le commerce soviétique avec l'Ouest. Il en a résulté une limitation artificielle des échanges avec le reste du monde (en particulier avec l'Ouest), et proportionnellement, un stimulus artificiel aux transactions entre les républiques. Les obstacles aux échanges avec l'Ouest étant supprimés durant la transition, une redéfinition du commerce interviendrait alors.

b) Une caractéristique primordiale de l'allocation soviétique des ressources a été l'importance donnée aux économies d'échelle. On a souvent spécialisé des installations dans une production pour laquelle elles avaient en Union soviétique un quasi-monopole. Il s'agit manifestement d'un des facteurs importants derrière la forte intensité du commerce entre les républiques. La question est de savoir si ce type d'allocation des ressources est techniquement et économiquement efficace, ou si sa principale raison d'être a été de faciliter la gestion de la planification centralisée. Les comparaisons avec les économies de marché développées suggèrent que l'efficacité économique de l'actuelle structure soviétique est, au mieux, douteuse. Même si un fort degré de spécialisation des unités de production peut techniquement réduire les coûts de production — ce qui n'est pas toujours le cas — cela entraîne des coûts économiques, en raison d'une réduction de la diversité des marchandises disponibles pour les consommateurs, et de l'octroi aux producteurs d'un pouvoir excessif sur le marché. Ces coûts, qu'ont négligé les planificateurs centraux essentiellement soucieux de la hausse de la production, sont d'une importance majeure dans un contexte du marché. Il s'ensuit que l'actuelle structure productive, qui aboutit à une forte intensité du commerce entre Etats, peut ne pas être durable dans un environnement de marché.

c) Tant que les républiques étaient soumises à la planification centralisée de l'Union dans son entier, leurs avantages comparés respectifs ont joué un rôle limité dans les décisions d'investissement et de production. A l'évidence, les dotations en ressources naturelles ont été prises en compte. Mais tant que l'économie soviétique a été considérée comme un espace unique, la mobilité du capital et de la main-d'œuvre ont été fréquemment organisées par des planificateurs centraux afin de niveler les différences régionales. Cette politique a peut-être encouragé le développement régional, mais au prix d'une sous-exploitation des avantages comparés et de l'efficacité économique.

qu'il en résulte. Il peut cependant y avoir quelques possibilités pour davantage de commerce entre les Etats, basé sur les avantages comparatifs.

d) Un fort commerce entre les républiques a aussi été facilité par des coûts très bas des transports et des transactions. Comme les prix relatifs des services de transport augmenteront vers les niveaux mondiaux, cela réduira d'une certaine manière l'étendue du commerce entre les anciennes républiques. De même, le coût de commercialisation des produits d'une entreprise située dans une république éloignée augmentera par rapport à ce qui se passait quand on lui ordonnait simplement de livrer sa production à une autre entreprise, ou à une OCE.

e) Enfin, il faudrait noter que le sous-développement soviétique dans le secteur des services s'est soldé mécaniquement par une plus forte proportion du commerce dans le PNB.

En conséquence, un des effets probables de la transition vers le marché devrait être une redistribution du commerce vers plus de production domestique, plus de concurrence, plus de choix, et plus de commerce avec le reste du monde. Toutefois, on peut difficilement prévoir la nouvelle structure commerciale. L'expérience des pays d'Europe centrale et d'Europe orientale montre que la restructuration des flux commerciaux peut être assez spectaculaire. En fait, les recherches sur ces pays, comme les études antérieures sur les anciennes républiques soviétiques indiquent qu'à long terme, la rationalisation pourrait entraîner des changements fondamentaux dans l'orientation des échanges des Etats. Mais l'histoire a également son importance, car les structures productives reçues en héritage peuvent susciter plus d'échanges que l'on ne pourrait en attendre sur la base des indicateurs économiques habituels.

137

Les mécanismes du changement

Le changement des structures productives et commerciales se produira-t-il spontanément, ou devrait-il être guidé par des politiques ciblées ? Il est important de réaliser que par elle-même, la transition vers une économie de marché entraînera de profondes transformations des flux commerciaux. Fondamentalement, les flux commerciaux s'ajusteront aux modifications de l'offre et de la demande, et la structure des échanges évoluera dans la direction correspondante. Cela se produira au travers de modifications de structure de la demande, vers davantage de différents biens de consommation, plus de services, moins d'armes ; de changements de l'offre provenant de la diversification des gammes de produits des entreprises existantes, alors qu'elles s'efforceront de faire face à la demande naissante, et de la création de nouvelles entreprises ; de changements des prix relatifs, comme suite à la libération des prix, ce qui affectera à la fois l'offre et la demande de biens

marchands ; de modifications des coûts de transport, de transaction et de commercialisation qui affecteront les incitations aux transactions entre Etats ; de la convertibilité et de l'ouverture économique au reste du monde, ce qui influera sur la relative motivation à s'engager dans des échanges avec le reste du monde.

Même s'ils considèrent à juste titre l'actuelle orientation des échanges comme économiquement inadéquate, les responsables politiques devraient toutefois s'abstenir d'utiliser la politique commerciale pour modifier les structures d'import/export. Les modifications devraient fondamentalement provenir des changements de l'offre et de la demande, plutôt qu'être le résultat de politiques commerciales. Cela n'implique pas que les anciennes républiques doivent se reposer sur une politique de non-intervention. Il leur faudra, tout d'abord concevoir un cadre pour leur commerce mutuel, puis coopérer en mettant en place une politique de la concurrence, afin d'éviter les abus de pouvoir de marché des producteurs dominants, et enfin aider à la restructuration des entreprises existantes. Elles pourraient également, pour des raisons de politique industrielle, vouloir encourager leur propre développement économique dans certains secteurs.

Problèmes immédiats de la transition

138

Quelle que soit la réorganisation à long terme, les anciennes républiques doivent faire face au problème immédiat du commerce pendant la transition vers le marché. Cette partie est consacrée à l'analyse de ces questions à court terme.

On peut résumer comme suit le problème des échanges pendant la transition. D'un côté, l'expérience montre qu'un effondrement du commerce entre des économies fortement interdépendantes provoque des pertes importantes de revenus et d'emploi. Comme de toute façon la transition entraînera d'importants coûts économiques à court terme, il importe de ne pas créer une source supplémentaire de difficultés économiques. D'un autre côté, les flux commerciaux, en tant qu'extension de l'activité domestique, ont également à subir des ajustements provenant des mesures de réforme économique. Il serait donc imprudent de bloquer les réformes économiques, en raison d'une priorité excessive accordée à la préservation des actuels flux commerciaux.

Cette partie passe d'abord en revue les arguments qui mettent l'accent sur le souci donné au fait d'éviter les perturbations du commerce entre les Etats, puis analyse les risques du commerce entre les Etats, et examine en dernier lieu les raisons données pour ne pas le protéger des conséquences de la réforme.

Il y a trois raisons majeures pour lesquelles il est vital à court terme d'éviter les perturbations commerciales

a) Les Etats de l'ex-URSS héritent de fortes complémentarités provenant du stock de capital, des standards techniques et des lignes de produits. De même, les occasions de commercer avec le reste du monde souffrent de restrictions, en raison de gammes de produits inadaptées, et de différences de standards techniques. Ces facteurs sont de peu d'importance pour le commerce des matières premières (pétrole, blé par exemple) et les biens intermédiaires de base (produits chimiques par exemple), mais sont d'une importance majeure pour les biens manufacturés. De plus, les producteurs accoutumés à livrer leurs produits selon les instructions des agents planificateurs devront apprendre à se comporter dans un environnement de marché. Ce processus d'apprentissage, pourrait se mettre assez facilement en place par la substitution initiale des contrats directs entre entreprises aux livraisons traditionnellement planifiées. Cela serait beaucoup plus difficile si les producteurs devaient en même temps apprendre à commercialiser leurs produits sur les marchés mondiaux.

Pour les exportateurs et les importateurs, on ne peut donc que partiellement substituer à court terme le commerce avec le reste du monde à celui entre les républiques, ce qui suppose que, même en admettant un total accès au marché de l'Ouest, une réduction (induite par des mesures de politique économique) des échanges entre les Etats ne serait pas complètement compensée par une augmentation du commerce avec le reste du monde, et produirait donc des pertes de production et d'emplois. Surmonter ces problèmes nécessite un investissement soutenu en capital physique, et en définition des produits, c'est-à-dire en temps.

b) L'argument (i) se rattache à une plus large discussion sur le rôle de la politique commerciale pendant la transition. De nombreuses raisons ont été mises en avant en faveur d'une protection commerciale temporaire durant la transition. La logique fondamentale du raisonnement est que, tandis que l'on peut changer les prix du jour au lendemain, les producteurs peuvent avoir besoin de temps pour adapter leur stock de capital, leur technologie et leur gamme de produits au nouvel environnement. Sans quoi, même les entreprises efficaces pourraient faire faillite. Le même argument ne s'applique cependant pas aux échanges entre les Etats, car les établissements installés dans différents Etats partent de des conditions semblables. De plus, tant que les limitations de concurrence avec le reste du monde restent en place, il subsiste un argument de poids en faveur du maintien du libre-échange entre les anciennes républiques, afin d'éviter que les entreprises n'obtiennent un pouvoir de monopole.

c) Indépendamment des facteurs physiques précités, des facteurs moné-

taires limiteront également la possibilité de substitution, pendant la période initiale de la transition entre le commerce inter-Etats et le commerce avec le reste du monde. Afin de développer largement les échanges avec le reste du monde, la monnaie doit être convertible pour les transactions en comptes courants, alors que le commerce entre les républiques peut se faire sur la base du rouble (aussi longtemps que le rouble reste la monnaie commune), ou sans doute, grâce à des mécanismes de paiements transitoires entre les républiques.

La conclusion à laquelle conduisent les arguments ci-dessus est que la rationalisation des échanges est un processus à moyen terme

A court terme, il faudrait donc préserver des liens commerciaux entre les républiques. Ce commerce est cependant en danger. Suite à la libération des prix, il sera sujet à des chocs très sérieux — ce qui interrompra la subvention implicite de certaines républiques par d'autres, grâce à des échanges à des prix artificiels — et à des ajustements consécutifs du volume des échanges. D'un autre côté, on pourrait voir dans ces choix une conséquence inévitable de la transition vers le marché, et ne pas les empêcher d'influer sur les échanges. Ce qu'il est important d'éviter, ce sont les réactions politiques déplacées, ou les attitudes non coopératives qui pourraient provoquer un effondrement du commerce. Cela pourrait se produire non seulement suite à une soudaine mise en place de règlements en devises, dans un contexte où les monnaies ne sont pas convertibles, et les réserves de change peu abondantes, mais également suite aux futiles essais de chaque Etat afin d'obtenir des ressources aux dépens des autres Etats. Un soudain effondrement du commerce entre les Etats ajouterait considérablement aux coûts à court terme, déjà substantiels, de la transition au marché, et pourrait même compromettre tout le processus de réforme.

Toutefois, la difficulté du processus de transition est que les anciennes républiques ne devraient pas avoir pour but de protéger le commerce à tout prix, par exemple grâce à des accords commerciaux bi ou multilatéraux qui préciseraient le volume et la composition des échanges. De tels accords représenteraient un obstacle à la réforme économique, on maintiendrait alors la planification centrale dans les transactions entre les républiques. Cela équivaldrait à introduire des réformes de marché dans une économie fermée, tout en maintenant les commandes de l'Etat. Cela serait particulièrement néfaste pour les Etats qui sont très ouverts au commerce avec le reste de l'ancienne Union soviétique et dont l'essentiel de l'activité économique est lié au commerce entre Etats.

Les ajustements des flux commerciaux sont une conséquence inévitable du processus de transformation dans chacune des anciennes républiques, et il ne

faudra pas les éviter, même si une décision d'une entreprise de stopper la production d'une certaine marchandise atteint une entreprise dans la république voisine. Pourvu que les prix reflètent l'offre et la demande, ils devraient communiquer l'information d'une entreprise à une autre qu'il soit besoin d'intervenir⁴, exactement comme au sein d'une même économie quand les fermetures d'installations provoquent l'interruption des transactions internes.

Toute forme de protection n'est cependant pas à exclure dans le contexte actuel. Même après la libération des prix de janvier 1992, les prix relatifs peuvent encore différer de leur niveau d'équilibre en raison de la persistance de prix bloqués pour certains biens (pétrole, produits alimentaires), et des limitations à la convertibilité, qui empêchent d'importer la structure des prix relatifs mondiaux. En l'absence de restrictions du commerce entre les États, cela risquerait de perturber les flux commerciaux, et de soulever des querelles, soit en raison des subventions aux prix (par exemple des États producteurs de pétrole), soit en raison de plaintes pour concurrence déloyale de la part de certains producteurs (par exemple, des producteurs de charbon touchés par la concurrence de pétrole bon marché). Avant que les prix domestiques n'atteignent leur niveau d'équilibre, un certain degré de contrôle des exportations et importations entre les États se justifie pour ces produits spécifiques, dont le nombre devra rester minime.

141

Par conséquent, la conclusion est que l'on a besoin d'un cadre pour les échanges, qui évite aux États de s'embarquer dans des politiques néfastes, tout en favorisant la transition vers le marché, et en permettant la mise en place de flux commerciaux résultant des transformations de l'offre et de la demande. En d'autres termes, les responsables de la politique économique doivent garantir que les relations commerciales entre les États resteront ouvertes, et éviter la mise en place d'obstacles physiques ou monétaires à ces échanges, tout en ne visant pas à préserver les flux commerciaux des conséquences de la transition vers le marché.

ARRANGEMENTS COMMERCIAUX ENTRE LES ÉTATS

Le but de cette section est d'examiner les implications pour le bien-être social des différentes mesures commerciales possibles entre les anciennes républiques. Elle est divisée en deux parties. La première se consacre au plus long terme, lorsque les États seront devenus des économies de marché. La seconde partie, au contraire, se concentre sur le plus court terme, impliquant la transition du plan vers le marché.

⁴ On peut trouver des cas pour lesquels une intervention est justifiée, mais ce n'est pas le thème de cet article d'analyser le problème en détail.

Perspective à long terme :

Cette partie résume la littérature économique sur les implications pour le bien-être social des différents types d'arrangements commerciaux entre les économies de marché. Elle commence, toutefois, par un court rappel des principales caractéristiques d'un système planifié, et de son contraste avec le commerce dans un accord de marché.

Le commerce des économies planifiées par rapport à celui des économies de marché

Ainsi que nous l'avons déjà souligné dans la première partie, les transactions commerciales internationales des économies à planification centralisée et celles des économies de marché, sont entièrement différentes les unes des autres. Les différences ressortent, de trois manières au moins :

a) *Primo*, dans les économies de marché, des agents décentralisés (entreprises, ménages), achètent et vendent à d'autres agents décentralisés, en fonction des prix de marché. A l'inverse, dans les économies planifiées, la répartition des ressources entre les agents économiques résulte de décisions prises par des planificateurs centraux.

b) *Secundo*, dans les économies de marché, les transactions entre agents économiques ont lieu au moyen de monnaies (convertibles). La monnaie est donc le « moyen d'échange ». Dans les économies planifiées, le commerce « quantité contre quantité », c'est-à-dire le troc, est la forme typique d'échange.

c) *Tertio*, dans les économies de marché, les transactions adoptent une forme multilatérale. Aucun intérêt particulier ne s'attache aux équilibres bilatéraux. Ce qui compte, ce sont les équilibres multilatéraux. Dans un monde composé de trois pays, A peut avoir un excédent avec B et un déficit avec C. En même temps, C peut avoir un déficit avec B. Dans les économies planifiées, les transactions ont tendance à être bilatérales. Cela provient du fait que les transactions sont à la fois planifiées et se rattachant au troc. Toutefois, les échanges tendent à s'équilibrer de façon bilatérale. Les échanges entre A et B, entre A et C, et entre B et C seront donc tous proches de l'équilibre.

Il est très important que les anciennes républiques, alors qu'elles quittent un système planifié pour un système de marché, s'engagent dans une redéfinition de leurs liens commerciaux mutuels en direction de transactions décentralisées, monétarisées et multilatérales.

Gains d'échange dans un système de marché

Une proposition centrale de la théorie des échanges est que l'on en tire des bénéfices. Toutefois, la source et la nature de ces gains dépendent en fin de

compte du fait que le commerce est basé sur les avantages comparés ou les économies d'échelle.

- **Avantages comparés.** Quand la technologie est caractérisée par des rendements d'échelle constants, les avantages comparés ont la base des échanges internationaux. Dans ce cas classique, il y a deux sources de gains du commerce :

- 1) Le gain de l'échange international, qui provient de la modification de la consommation résultant des échanges. Le commerce permet aux pays de répartir leurs revenus entre les produits domestiques et étrangers, de manière à maximiser leur consommation.

- 2) Le gain de la spécialisation internationale, qui provient du changement de production résultant des échanges. Le commerce permet aux pays de répartir leurs ressources en fonction de leurs avantages comparés, afin de tirer le maximum de leur production et de leur revenu.

Pour un petit pays, le libre-échange est optimal dans le sens où il maximise ses gains du commerce. Toutefois, un grand pays peut faire mieux en restreignant ses échanges, de manière à exploiter son pouvoir de monopole. Donc, à part les deux précédentes sources de gains du commerce également disponibles pour les petits pays, un grand pays possède une troisième source : les bénéfices d'une amélioration des termes de l'échange.

Contrairement aux deux premiers gains, qui sont maximisés en cas de libre-échange, le troisième est maximisé par un tarif douanier. Le tarif optimum pour un grand pays, c'est-à-dire le tarif qui maximise la somme des trois bénéfices, se trouve donc entre le zéro (libre-échange) et l'infini (pas d'échange).

143

Si par exemple un pays est un important fournisseur d'un produit, il peut essayer de diminuer ses exportations, de façon à provoquer une hausse de ses propres termes d'échange. Cette hausse, toutefois, devra nécessairement se produire au prix d'une baisse des termes des échanges d'autres pays. L'argument du tarif optimum est donc strictement un argument nationaliste. Toute tentative de la part d'un grand pays pour améliorer son bien-être en diminuant ses échanges, résultera donc en des représailles des autres pays. La probabilité de ces représailles sera plus élevée s'il y a plusieurs grands pays. En cas de représailles, tous les pays (le compris celui qui a initié le processus) vont y perdre, par rapport à une situation de libre-échange.

- **Economies d'échelle.** Quand la technologie est caractérisée par des rendements d'échelle croissants, le nombre d'entreprises est limité, et prévalent alors des conditions de concurrence imparfaite. Bien qu'elles ne puissent pas toujours se matérialiser en pratique, il existe de nombreuses sources additionnelles potentielles de gains du commerce liées à des économies d'échelle, à part celles précédemment décrites :

Le gain résultant des coûts de production plus faibles associés à de plus

larges niveaux de production, et à une meilleure exploitation des économies d'échelle.

· Le gain résultant d'une réduction du degré de pouvoir de monopole.

Le gain résultant d'une augmentation du nombre de variété de produits.

Dans les économies relativement semblables, telles que celles des Etats membres de la Communauté européenne, où les échanges résultent pour la plupart d'économies d'échelle (plutôt que d'avantages comparés), les principaux gains proviennent de ces sources.

La situation dans l'ancienne Union soviétique

Les échanges entre les économies à planification centralisée semblent procurer des gains beaucoup plus faibles que ceux entre les économies de marché. Ainsi que nous l'avons déjà exposé, le principal problème vient du fait que les prix domestiques dans les économies à planification centrale ne reflètent pas convenablement les pénuries de ressources, et sont déconnectés des prix des échanges internationaux. De plus, ces derniers tendent à varier considérablement dans le cadre des relations bilatérales. En conséquence, « il y a un risque que les échanges de certains produits puissent entraîner une perte, plutôt qu'un bénéfice » (*Balassa, 1991, p. 6*). Il est probable que la même remarque s'applique au commerce entre les anciennes républiques, si elles restent des économies planifiées.

Dans la mesure où ils ont été largement basés sur un principe de spécialisation, les échanges entre les républiques ont provoqué des gains provenant de l'exploitation des économies d'échelle. Ces bénéfices, toutefois, se sont accompagnés de pertes dues à l'absence de concurrence et de diversité des produits.

Protection dans une économie de marché

Tous les économistes admettent que le commerce rapporte d'importants bénéfices dans une économie de marché. Mais tous ne partagent pas l'opinion selon laquelle le libre-échange est optimal. Et en pratique, il y a très peu d'exemples de pays qui pratiquent le libre-échange.

La littérature économique distingue quatre arguments de base en faveur des restrictions des échanges :

1) Un grand pays peut améliorer ces termes d'échange en imposant des obstacles commerciaux. Une telle action conduit à une redistribution du revenu en faveur du grand pays qui érige les barrières.

2) En présence de certaines défaillances du marché dans l'économie domestique (par exemple une divergence interne entre les prix et les valeurs sociales des ressources), des contrôles sur les échanges internationaux pourraient accroître le bien-être. C'est toutefois un *second-best*. Pour les

autorités, la meilleure politique est de s'occuper des divergences internes, plutôt que d'introduire une nouvelle divergence (entre les prix domestiques et les prix internationaux).

3) Un pays peut recourir à une politique protectionniste afin de redistribuer les revenus internes entre ses facteurs de production (capital et main-d'œuvre). De façon caractéristique, il peut souhaiter protéger les facteurs de production d'une industrie affectée par une concurrence étrangère. Le problème avec cette politique, est que les bénéfices pour les facteurs de production qui bénéficient de la protection, sont plus faibles que les pertes pour le reste de l'économie interne.

4) Le dernier argument en faveur du protectionnisme s'applique aux activités caractérisées par des rendements d'échelle croissants. En présence d'économies d'échelle, on peut soutenir qu'une politique commerciale activiste peut améliorer le bien-être, non seulement de l'économie domestique, mais également du monde entier. Mais on peut également prétendre que cette politique serait nuisible non seulement aux autres pays, mais aussi à l'économie interne elle-même. De plus, bien qu'on puisse en principe trouver des partisans du prétendu « argument commercial stratégique », on le considère en pratique comme une mauvaise idée. Il est néanmoins évident que l'existence d'économies d'échelle peut être la base importante d'une intervention gouvernementale.

145

Intégration dans les économies de marché

L'un des messages émergeant de ce qui précède est que, bien qu'une certaine protection puisse être opportune (en particulier si d'autres instruments politiques, plus efficaces, ne sont pas disponibles), la libération des échanges est hautement souhaitable. Mais les pays doivent-ils adopter une approche régionale ou multilatérale par rapport à la libération des échanges ?

Il y a de nombreuses raisons en faveur d'une approche multilatérale de la libéralisation des échanges. D'une part, elle offre la meilleure possibilité de spécialisation internationale. De plus, le multilatéralisme encourage les relations politiques entre tous les partenaires, en autorisant la diffusion de tensions commerciales qui, à l'intérieur d'un cadre bilatéral étroit, pourraient dégénérer en conflits aigus. Mais la libéralisation des échanges multilatéraux pose également problème. L'un de ces problèmes est celui des *free-riders*, c'est-à-dire les pays qui profitent du système multilatéral sans en respecter les obligations.

On peut considérer la libéralisation des échanges à l'intérieur d'une région du monde comme une étape utile en direction de la libéralisation des échanges multilatéraux, non seulement pour des économies de marché, mais également pour celles qui émergent, telles les anciennes républiques

soviétiques. On peut beaucoup augmenter l'attrait d'une intégration régionale en la considérant comme une partie d'un processus plus large d'intégration économique, ou même politique. C'est l'une des leçons de l'expérience de la Communauté européenne.

L'intégration économique est à la base l'intégration des marchés, une distinction étant généralement faite entre les marchés de produit, et les marchés de facteurs de production. La libre circulation des produits (biens et services) et des facteurs de production (main-d'œuvre et capitaux) nécessite en premier lieu des mesures d'intégration négative, c'est-à-dire la suppression des restrictions. Toutefois, étant donné la complexité de l'intervention gouvernementale dans l'économie, l'intégration économique requiert des actions d'intégration positive qui supposent un certain degré d'harmonisation et de coordination politique.

Les étapes de l'intégration économique

L'intégration peut donc s'appliquer aux marchés de produits, aussi bien qu'aux marchés de facteurs de production, et finalement aux différents secteurs de la politique économique. Plus le degré d'intégration est élevé, plus grande est l'exigence d'une intégration positive. On distingue généralement les stades d'intégration suivants :

— Une zone de libre-échange, grâce à laquelle les tarifs douaniers et les restrictions quantitatives sont abolis, mais chaque pays maintient ses propres tarifs vis-à-vis des non-membres.

— Une union douanière qui nécessite, en plus de la suppression des obstacles à la libre circulation des marchandises entre les partenaires, l'établissement d'un tarif extérieur commun. Par conséquent, les pays participants partagent la même politique commerciale extérieure.

— Un marché commun implique l'élimination non seulement des barrières commerciales mais aussi des restrictions aux mouvements de facteurs (capital et travail).

— Une union économique ne suppose pas seulement un marché commun, mais également un certain degré d'harmonisation des politiques économiques majeures entre les entités participantes. Elle implique également le développement de politiques communes, par exemple dans le domaine de la concurrence et du développement régional.

— Une union économique et monétaire entraîne un haut degré d'harmonisation des politiques économiques majeures des membres, y compris une politique monétaire unique dirigée par une Banque centrale commune.

En théorie, les trois premiers stades de l'intégration nécessitent seulement des mesures négatives, les actions positives étant (de plus en plus) requises seulement dans les stades suivants. En pratique cependant il est probable que

même les premiers stades d'intégration nécessitent certaines formes d'intégration positive.

Effets économiques de l'intégration commerciale

Le choix entre les différents stades de l'intégration économique dépend des coûts et avantages tant politiques qu'économiques. Nous nous concentrons ici sur ceux relatifs aux échanges, laissant de côté le problème plus large de l'intégration économique et monétaire.

Dans un monde d'avantages comparés où les rendements d'échelle sont constants, et où prévaut une concurrence parfaite, la suppression des barrières commerciales conduira à une nouvelle spécialisation des pays en fonction de leurs avantages comparés et des bénéfices des échanges. Les économistes savent cependant que cette prévision peut ne pas être valable car les unions douanières impliquent à la fois création des échanges et diversion du commerce. La raison en est que l'intégration régionale, si on l'oppose à l'intégration mondiale, élimine un type de distorsion, mais en introduit un autre.

Quand le commerce résulte des avantages comparés, l'importance relative de la création et du détournement des échanges dépend de trois facteurs : les facteurs relatifs de dotations ou de technologie, l'ampleur de l'intégration, et le degré de protection contre des pays tiers. La création d'échanges est plus probable quand l'intégration touche des économies qui diffèrent par leurs dotations en facteurs ou la technologie. De surcroît, plus les pays participants échangent déjà les uns avec les autres, plus il est probable que la création de commerce dominera, car il n'y a à détourner que de petits flux supplémentaires d'importation. D'un autre côté, plus le niveau commun de protection contre les pays tiers est élevé, plus on établit une discrimination contre ces pays, et il est probable qu'ils souffriront d'un détournement du commerce.

147

L'intégration en présence d'économies d'échelle augmente également la spécialisation et les échanges interzone. Il est probable que l'intégration générera les effets traditionnels de création et de détournement des échanges. Cependant, on peut s'attendre dans ce contexte à deux conséquences supplémentaires : la réduction des coûts et la suppression des échanges.

Quand les économies d'échelle forment la base du commerce, l'importance relative de la création et du détournement des échanges, ou de leur suppression, dépend de trois facteurs : la taille du marché intérieur des membres, l'ampleur de l'intégration, et la politique commerciale. La création d'échanges est plus probable quand l'intégration aboutit à un large marché unifié remplaçant des marchés internes trop étroits pour réaliser des séries d'opérations efficaces. Le détournement des échanges et/ou leur suppression

sont plus probables lorsque la politique commerciale extérieure est protectionniste. En résumé, la répercussion de l'intégration des échanges régionaux sur le bien-être général est ambiguë : création d'échanges et réduction des coûts produisant des gains de bien-être ; le détournement et la suppression amènent généralement des pertes.

En conclusion, l'implication de l'intégration des échanges régionaux pour le bien-être dépend, pour une large part, de la politique commerciale extérieure adoptée par les partenaires de l'intégration. Plus le niveau de protection externe est bas, plus la probabilité de l'amélioration du bien-être est grande.

Dispositions pour la transition

Cette partie examine les dispositions commerciales que pourraient adopter les Etats à brève échéance. Elle se concentre sur les Zones de Libre-Echange (ZLE) et les Unions Douanières (UD) car elles constituent les deux options de base quant aux échanges. On s'intéresse également à la politique du commerce extérieur correspondant à ces dispositifs.

Type d'intégration économique entre les Etats

148

Un des messages des précédentes sections est que l'intégration économique requiert de ses participants le fait de partager une conception commune du régime économique de base. Bien qu'une telle exigence soit relativement modeste pour une ZLE, le stade le plus bas de l'intégration économique, elle n'est pourtant pas négligeable. En fait, il n'y a pas d'exemple de ZLE réussie entre des entités à régimes économiques substantiellement différents. Un accord de base sur l'orientation vers le marché rendrait en principe possible la poursuite d'une certaine forme d'intégration économique parmi les anciennes républiques. Le degré précis d'intégration dépendrait de l'ampleur du consensus économique entre les différentes républiques.

Si le choix était à faire entre une ZLE et une UD, on devrait garder à l'esprit les points suivants :

a) En conservant la liberté de fixer leur propre politique commerciale extérieure, certains membres d'une ZLE peuvent adopter des tarifs extérieurs plus faibles qu'ils l'auraient été dans une UD. L'inverse peut être vrai pour les autres membres. Ainsi, dans la mesure où les différents Etats ont des opinions divergentes sur la protection extérieure, une ZLE peut être la seule option possible pour éliminer les barrières commerciales entre eux.

b) Dans une ZLE, chaque membre encaisse ses propres taxes douanières et en conserve le revenu. Il n'y a donc pas besoin d'imaginer une formule pour le partage des revenus douaniers ou pour les répartir entre les institutions et politiques communes, comme dans le cas d'une UD.

c) Le maintien de différents tarifs appliqués aux échanges avec les entités non-membres crée la possibilité d'une déviation du commerce, de la production et de l'investissement entre les membres d'une ZLE. Un détournement des échanges apparaîtrait si les barrières commerciales des membres à hauts tarifs douaniers étaient contournées grâce à l'importation de marchandises en provenance de non-membres par des membres à faibles tarifs douaniers. Cette possibilité sera d'autant plus grande que la disparité des taux douaniers sera plus large dans la ZLE. Afin d'éviter la déviation, les membres d'une ZLE doivent s'accorder sur la règle de l'origine. Deux règles parallèles sont utilisées communément pour la détermination de l'origine : la règle du pourcentage, et celle de la transformation. Quelles que soient les règles d'origine, elles nécessitent que les marchandises circulant parmi les membres de la ZLE soient accompagnées de certificats d'origine. Puisqu'une telle exigence n'est pas imposée par une UD, une ZLE crée plus de coûts administratifs qu'une UD.

d) Une ZLE exige que les Etats érigent et contrôlent des barrières entre eux, et supportent les coûts. Si cela n'était pas possible, une UD serait la seule solution.

Si ce n'est ces différences, une ZLE et une UD partagent une caractéristique commune. Dans les deux cas, l'élimination des obstacles commerciaux entre les membres accroît la concurrence entre ces derniers. Afin de garantir que les barrières ne seront pas remplacées par d'autres distorsions, les membres de la ZLE ou de l'UD ont besoin de s'accorder sur quelques règles communes de concurrence.

En conséquence, une ZLE nécessite bien moins l'harmonisation de la politique commerciale extérieure qu'une UD. Elle requiert néanmoins le même degré non négligeable de coordination des politiques intérieures qu'une UD, afin de garantir la libre circulation des biens parmi ses membres.

Même si les anciens Etats se décidaient en faveur d'une ZLE, rien n'empêcherait un sous-groupe d'Etats partageant la même philosophie économique de former une UD entre eux, alors que d'autres choisiraient de maintenir une simple ZLE.

Régime du commerce extérieur

Il y a eu par le passé de nombreuses tentatives pour établir des UD, mais peu ont réussi. L'une des raisons fondamentales de ces échecs, en particulier parmi les pays en voie de développement, a été le haut niveau de protection extérieure adopté par les partenaires de l'intégration. Comme l'a souligné le précédent exposé, plus le niveau de protection extérieure est élevé, plus il est probable que l'intégration sera nuisible au bien-être.

Par conséquent, si les Etats membres de l'UD souhaitent maintenir un

certain niveau de protection extérieure (en particulier dans les toutes premières phases de la transition), il est de la plus haute importance que ce niveau reste relativement modeste. Si cela n'était le cas, les chances d'une intégration réussie seraient grandement réduites, car les coûts imposés aux républiques l'emporteraient sur les gains.

Le fait qu'un haut degré de protection extérieure puisse être souhaitable afin d'assurer des rentrées aux caisses de l'Etat, ne devrait pas être utilisé comme argument en faveur de la protection. Ceci indique plutôt l'importance primordiale de la réforme fiscale pendant la transition vers une économie de marché. A moins que cette réforme ne soit entreprise, les autorités tenteront de mettre en place des tarifs douaniers élevés comme moyen aisé de percevoir des revenus.

Finalement, il est important que les autorités de l'UD utilisent les tarifs douaniers plutôt que des restrictions quantitatives des échanges et du change, afin de protéger leurs économies. Les premiers sont pleinement compatibles avec le système du marché, tandis que les dernières ont, au contraire, pour but de supprimer les mécanismes de marché.