



Q/R – BATOPIN – CONC-PRP-22/0001

1. Qu'est-ce que la coopération Batopin qui a fait l'objet d'une instruction par l'Autorité belge de la Concurrence (Autorité)?

La coopération Batopin désigne l'accord de coopération conclu entre BNP Paribas Fortis, KBC, ING et Belfius, les quatre principales banques actives en Belgique, visant à remplacer leurs réseaux respectifs de distributeurs automatiques de billets (« DAB ») par un réseau unique, neutre et indépendant, géré par la société Batopin.

Les DAB du réseau Batopin sont des DAB neutres de couleur noire et jaune portant la marque « CASH », qui sont répartis sur différents sites (aussi appelés « points CASH » par Batopin, comprenant des DAB en front de rue ou des DAB dans des locaux mis à disposition de Batopin).



Source : banque d'images Batopin, batopin.be

Cette coopération a pour objectif de rationaliser la gestion et d'optimiser la répartition géographique des DAB des banques fondatrices de Batopin, ce qui a entraîné une réduction importante du nombre de sites et de DAB disponibles en Belgique. Dans sa configuration initiale, le réseau Batopin comprenait 750 sites et 2.240 DAB, ce qui représentait une diminution de plus de la moitié du nombre de DAB des réseaux individuels respectifs des quatre banques fondatrices.

2. Pourquoi l'Autorité a-t-elle décidé d'ouvrir une instruction concernant la coopération Batopin ?

L'Autorité a ouvert une instruction afin d'évaluer si la coopération Batopin était conforme avec les règles de concurrence. L'Autorité est en effet compétente pour enquêter et, le cas échéant, constater d'éventuelles infractions au droit de la concurrence, qui interdit notamment les accords entre entreprises ayant pour objet ou pour effet de restreindre de manière sensible la concurrence sur le marché belge.

L'Autorité visait ainsi à déterminer si la coopération Batopin, en supprimant la concurrence entre les quatre banques fondatrices dans leurs services de distribution d'espèces, pouvait compromettre l'accessibilité aux DAB, la qualité des services fournis aux utilisateurs, et la concurrence avec les autres opérateurs présents sur le marché de la distribution d'espèces.

3. Quels étaient les préoccupations de l'Autorité au moment d'ouvrir son instruction?

L'Autorité craignait que la création d'un réseau unique de DAB entraîne les effets suivants :



- une augmentation de la distance que doivent parcourir les utilisateurs pour retirer de l'argent, en raison de la réduction du nombre de sites et de DAB résultant de la coopération ;
- une éventuelle dégradation de la qualité des services, notamment en raison d'une plus forte utilisation des DAB, suite à la réduction du nombre de sites et de DAB résultant de la coopération.

L'Autorité s'interrogeait également sur les échanges d'informations entre les banques fondatrices et avec d'autres opérateurs de DAB au moment de et depuis la création de Batopin.

4. Quel type d'analyse l'Autorité a-t-elle effectué ?

L'Autorité a effectué une analyse approfondie des effets potentiels de l'accord Batopin sur la concurrence.

A cette fin, l'Autorité a principalement développé des modèles permettant d'évaluer l'impact de la coopération Batopin sur l'accessibilité aux DAB par les utilisateurs (voir Q5) et sur la qualité des services fournis à travers le réseau (voir Q6).

5. Comment l'Autorité a-t-elle évalué l'impact de la coopération Batopin sur l'accessibilité aux DAB ?

Pour évaluer l'impact de la coopération sur **l'accessibilité des DAB**, l'Autorité a analysé la distance moyenne parcourue par un utilisateur représentatif pour atteindre le site de DAB Batopin le plus proche en comparant deux scénarios : l'un avec la coopération Batopin (scénario factuel, reflétant le remplacement des DAB des banques fondatrices par ceux de Batopin) et l'autre sans la coopération Batopin (scénario contrefactuel, reflétant un maintien de réseaux distincts de DAB par les banques fondatrices qui auraient évolué en fonction de la demande d'espèces).

- L'Autorité a d'abord procédé au découpage du territoire belge en un peu plus de 33 000 carrés de 1 km² en considérant qu'un utilisateur représentatif se trouve au milieu de chacun de ces carrés.
- Sur la base du plan de localisation fourni par Batopin pour fin 2025 et de données transmises par la Banque Nationale de Belgique (« BNB »), la distance à parcourir pour se rendre au site de DAB Batopin le plus proche a été calculée pour chacun de ces utilisateurs représentatifs (scénario factuel).
- Sur la base d'un plan alternatif de localisation des DAB des quatre banques fondatrices en 2025, tenant compte de l'évolution de la demande d'espèces, la distance parcourue par les utilisateurs représentatifs pour se rendre au site de DAB Batopin le plus proche a été calculée (scénario contrefactuel).
- L'Autorité a ensuite calculé l'effet lié à la coopération Batopin en comparant les distances issues des deux scénarios. Suite à cela, l'Autorité a conclu de façon préliminaire que la coopération Batopin était susceptible d'avoir un effet défavorable sensible sur l'accessibilité pour l'utilisateur en raison d'une augmentation de la distance moyenne à parcourir pour se rendre au site de DAB le plus proche.



6. Comment l'Autorité a-t-elle évalué l'impact de la coopération Batopin sur la qualité de service du réseau ?

Pour analyser l'impact de la coopération sur la **qualité de service du réseau**, c'est-à-dire l'expérience de l'utilisateur sur le site de DAB, l'Autorité a développé une approche quantitative et qualitative afin de déterminer si, et dans quelle mesure, la coopération Batopin pouvait engendrer une réduction de la qualité de service d'accès aux espèces pour l'utilisateur :

- L'Autorité a estimé l'impact de la coopération Batopin sur l'intensité d'utilisation des DAB (donnée mesurable), en prenant en compte le nombre de DAB disponibles par site et le nombre de retraits effectués. Ici également, l'Autorité a comparé deux scénarios : avec la coopération Batopin (scénario factuel) et sans la coopération Batopin (scénario contrefactuel).
- L'Autorité a également vérifié les incitations de Batopin à maintenir d'autres éléments relatifs à la qualité, moins mesurables, tels que la disponibilité des coupures demandées, l'offre de services complémentaires au DAB (consultation du solde, le changement de codes PIN, la lecture d'e-ID, etc.), l'offre d'autres services bancaires dispensés en agence, la propreté et la sécurité du site.
- A l'issue de son analyse préliminaire des données qui précèdent, l'Autorité a conclu que le déploiement du réseau Batopin pouvait entraîner une augmentation de l'intensité d'utilisation moyenne des DAB, avec d'éventuelles répercussions sur le temps d'attente des utilisateurs et la disponibilité des DAB. Par ailleurs, la mise en commun des réseaux des quatre banques fondatrices pouvait réduire certaines incitations à maintenir une qualité de service optimale.

7. Quelles ont été les conclusions de l'Autorité à l'issue de son analyse préliminaire ?

Au terme de son analyse préliminaire, l'Autorité a constaté que la coopération pouvait entraîner une augmentation des distances à parcourir par les utilisateurs pour accéder aux DAB et une possible réduction de la qualité des services, notamment en matière de disponibilité des DAB et de temps d'attente pour retirer de l'argent.

8. Quels sont les engagements pris par Batopin et les banques BNP Paribas Fortis, KBC, ING et Belfius pour répondre aux préoccupations de l'Autorité ?

Afin de répondre aux préoccupations de l'Autorité, Batopin et les banques actionnaires se sont engagées à, en particulier :

- ajouter 70 nouveaux sites de DAB d'ici fin 2027, en plus des 220 sites supplémentaires que Batopin avait déjà prévu d'installer suite à l'accord du 31 mars 2023 entre le secteur bancaire et le gouvernement (voir Q11) ;
- rester présent dans les communes desservies par le plan de localisation de Batopin jusque fin 2030 ;



- maintenir en tout état de cause jusque fin 2030 une couverture permettant à 95 % des Belges d'avoir accès à un DAB à moins de 5 km de leur domicile, et à 85% des belges d'avoir accès à un DAB avec fonction de dépôt dans le même rayon (sauf exceptions)¹ ;
- effectuer un suivi des volumes de transactions de retrait par site pour vérifier l'intensité d'utilisation du réseau ;
- effectuer un suivi de la disponibilité du réseau relative aux opérations de retrait et garantir un taux de disponibilité du réseau d'au moins 95% ;
- signaler l'emplacement du point CASH Batopin le plus proche permettant des opérations de retrait ou dépôt en cas d'indisponibilité d'un DAB ;
- assurer un accès 24/7 aux DAB (sauf exceptions)² ;
- soumettre à l'Autorité des rapports annuels relatifs à la mise en œuvre des engagements portant sur les progrès de déploiement des sites supplémentaires, la présence communale et la couverture du réseau, ainsi que le suivi du fonctionnement du réseau ;
- continuer d'appliquer les mesures nécessaires afin d'éviter tout échange d'informations commercialement sensibles au sein de Batopin et avec d'autres opérateurs de DAB.

9. Pourquoi l'Autorité a-t-elle accepté les engagements de Batopin et des banques fondatrices ?

Pour répondre aux préoccupations identifiées par l'Autorité à l'issue de son analyse préliminaire (voir Q 4, 5, 6), Batopin a proposé des engagements concrets pour améliorer l'accessibilité de son réseau et garantir un service de qualité.

L'Autorité a estimé que ces engagements répondaient de manière suffisante aux problèmes identifiés et les a rendus contraignants.

Lorsque des engagements sont offerts par la ou les partie(s) concernée(s) et sont de nature à répondre à ses préoccupations, et après avoir consulté le marché, l'Autorité peut mettre fin à une instruction en rendant ces engagements contraignants.

10. Les engagements offerts par Batopin ont-ils été soumis à consultation ?

Avant d'accepter les engagements, l'Autorité les a soumis à la consultation de différents acteurs du marché, d'associations de protection des consommateurs, d'associations professionnelles représentant notamment les petites et moyennes entreprises, des représentants du secteur bancaire et d'autres autorités publiques. Ces derniers ont eu l'occasion de répondre à un questionnaire et de faire part de leurs commentaires.

¹ Pour autant que le nombre total de retrait ou dépôts enregistrés sur les réseaux des opérateurs DAB en Belgique (selon les données recueillies annuellement par Febelfin), ne subisse pas, au cours des années 2026 et suivantes, une diminution de plus de 20% sur une période de deux années civiles consécutives.

² Cette politique ne s'applique pas aux sites se trouvant dans des endroits dont les heures d'ouverture ne sont pas déterminées par Batopin (ex : centres commerciaux, gares, etc.). Batopin se réserve en outre le droit, pour des motifs de sécurité, d'adapter de manière temporaire ou définitive, les heures d'ouverture de sites spécifiques.



11. Que prévoit l'accord du 31 mars 2023 entre le gouvernement et le secteur bancaire et quel a été son impact sur la coopération Batopin ?

Le 31 mars 2023, le gouvernement fédéral, Febelfin et les opérateurs de DAB ont conclu un accord sur l'accès aux DAB. Cet accord est indépendant de l'action de l'Autorité et des engagements proposés (voir Q 12 et 13).

Cet accord est disponible sur le site du SPF Economie : [Accès aux distributeurs automatiques de billets - Accord entre le gouvernement fédéral et Febelfin | SPF Economie](#)

Concrètement, les acteurs du secteur concernés (émetteurs de cartes et/ou opérateurs de DAB) dont Batopin, se sont engagés vis-à-vis du gouvernement fédéral, et ce jusqu'au 31 décembre 2027:

- à ajouter 207 sites de DAB et à maintenir ce nombre jusque fin 2027 ;
- à ajouter 80 DAB supplémentaires dans la zone urbaine de Bruxelles-Capitale et dans les zones urbaines des provinces où le nombre d'habitants par DAB est supérieur à 2.500 ;
- à créer et/ou maintenir au minimum un DAB par commune ;
- permettre aux titulaires de cartes débit liées à un compte belge d'effectuer dans la zone Euro au minimum 24 retraits d'espèces sans frais ;
- à ne pas imposer de frais supplémentaires aux utilisateurs pour les retraits (i) réalisés avec des cartes débit émises par un membre Febelfin et (ii) pour lesquels l'opérateur de DAB a droit à une rémunération au moins égale à la rémunération BeDebit – sauf si des opérateurs de DAB autres que ceux parties à l'accord ouvrent un ou plusieurs sites de DAB sur le marché belge et imputent une rémunération distincte pour les retraits aux utilisateurs ;
- à assurer qu'au minimum 1 DAB dans chaque commune soit accessible 24h/24 et 7j/7 s'il s'agit d'un DAB en front de rue, avec la possibilité de fermer la nuit lorsque le DAB est installé dans un bâtiment ouvert au public ;
- assurer l'accessibilité des locaux dans lesquels se trouvent les DAB en tenant compte des besoins des personnes handicapées et âgées ;
- surveiller l'usage (capacité) et le bon fonctionnement (disponibilité) des DAB, l'ensemble des réseaux DAB devant être opérationnels et disponibles pour les utilisateurs pendant 95% du temps mesuré sur une base mensuelle et évalué par la BNB.

Batopin s'est en outre engagée à assurer que 50% de ses DAB offrent la fonctionnalité de dépôt, afin de garantir à au moins 85% de la population belge un accès dans une distance par route de 5 km maximum à un DAB offrant cette fonctionnalité.

Suite à l'accord du 31 mars 2023, Batopin avait prévu d'étendre son réseau à 970 sites (contre 750 initialement), comprenant plus de 2.500 DAB d'ici fin 2025, incluant les sites prévus par l'accord ainsi que des sites supplémentaires.

12. L'accord du 31 mars 2023 a-t-il été pris en compte dans l'analyse de l'Autorité ?

L'instruction de l'Autorité n'a pas porté sur l'accord du 31 mars 2023 mais uniquement sur la coopération Batopin. Elle a toutefois tenu compte des sites et des DAB supplémentaires prévus

par l'accord dans son analyse visant à mesurer les effets de la coopération sur la distance à parcourir par l'utilisateur représentatif pour se rendre au site de DAB Batopin le plus proche.

Les résultats de l'analyse indiquent que l'accord du 31 mars 2023 a diminué sensiblement les effets défavorables pour les utilisateurs, mais n'a pas permis de les résorber complètement.

13. En quoi les engagements proposés par Batopin diffèrent des engagements visés dans l'accord du 31 mars 2023 entre le gouvernement et le secteur bancaire ?

Les engagements proposés par Batopin à l'Autorité diffèrent des engagements visés dans l'accord du 31 mars 2023 à plusieurs égards :

- Ils ne concernent que Batopin (et ses banques fondatrices), alors que les engagements visés dans l'accord du 31 mars 2023 visent plus globalement les opérateurs de DAB.
- Ils sont juridiquement contraignants pour Batopin qui est exposé à un risque d'amende et de réouverture de l'instruction en cas de non-respect. Ainsi, même si certains engagements sont similaires à ceux prévus dans l'accord du 31 mars 2023, ils s'imposent désormais à Batopin et peuvent être contrôlés par l'Autorité.
- Ils ont une durée plus longue puisque les engagements de Batopin vis-à-vis de l'Autorité sont applicables jusqu'au 31 décembre 2030 alors que l'accord du 31 mars 2023 ne porte que sur une période courant jusqu'au 31 décembre 2027. La réalisation des 70 sites supplémentaires prévus par les engagements de Batopin vis-à-vis de l'Autorité font en outre l'objet d'une date butoir au 31 décembre 2027.
- Ils ont une portée plus large :
 - Batopin s'engage en effet à ajouter 70 sites de DAB supplémentaires par rapport à l'extension du réseau annoncée suite à l'accord du 31 mars 2023, qui avait porté le nombre de sites à 970. Batopin soumettra à l'Autorité des rapports annuels portant sur le progrès du déploiement des sites supplémentaires (portant le réseau Batopin à 1040 sites d'ici la fin 2027).
 - Outre l'engagement de couverture lié aux dépôts d'espèces également prévu dans l'accord du 31 mars 2023 (mais désormais contraignant et étendu dans le temps) visant à garantir à au moins 85% de la population belge un accès dans une distance par route de 5 km maximum à un DAB offrant la fonctionnalité dépôt, les engagements de couverture offerts concernent d'autres aspects : présence assurée de Batopin dans les communes desservies par son plan de localisation et maintien d'une couverture garantissant qu'au moins 95% des Belges aient accès à un site Batopin permettant le retrait d'espèces à une distance maximale de 5km par la route. Batopin soumettra à l'Autorité des rapports annuels portant sur la présence communale et la couverture du réseau.
 - Pour assurer un suivi de la disponibilité de son réseau (tant au niveau des sites que des DAB), Batopin a développé une méthodologie de suivi et s'engage à établir un rapport pour chacune des années civiles 2025-2030 qui contiendra des données relatives à la disponibilité des opérations de retrait. Batopin



soumettra à l'Autorité des rapports annuels portant sur le suivi du fonctionnement du réseau. Ces rapports sont destinés à faire état de la mise en œuvre des engagements.

- De plus, pour fin 2026 au plus tard, les écrans des DAB du réseau Batopin indiqueront en cas d'indisponibilité de la fonctionnalité retrait ou dépôt, le point CASH Batopin le plus proche permettant les opérations de retrait ou dépôt.
- Batopin s'engage à maintenir des heures d'ouverture 24/7 de ses sites, avec fermeture des « cash shops » entre minuit et 6:00h. Cet engagement ne s'applique pas aux sites se trouvant dans des endroits dont les heures d'ouverture ne sont pas déterminées par Batopin (ex : centres commerciaux, aéroports, gares, stations métro). L'engagement relatif aux horaires dans l'accord du 31 mars 2023 établissait une politique d'ouverture 24h/24, 7j/7 pour au minimum 1 DAB dans chaque commune et uniquement pour les DAB en front de rue, avec possibilité de fermer la nuit lorsque le DAB est installé dans un bâtiment ouvert au public.
- Batopin s'engage également à continuer d'appliquer les mesures nécessaires afin d'éviter l'échange d'informations commercialement sensibles au sein de Batopin ainsi qu'avec d'autres acteurs du marché.

14. Batopin peut-elle modifier les engagements ?

Batopin peut solliciter l'autorisation de l'Autorité afin de lever, modifier ou remplacer une ou plusieurs conditions ou obligations en cas, notamment, de difficultés affectant de manière importante les conditions de mise en œuvre des engagements. Toute modification des engagements doit donc faire l'objet d'une autorisation préalable de l'Autorité, qui évalue librement si les circonstances justifient ou non cette demande.

15. L'Autorité va-t-elle contrôler l'application des engagements ?

Oui. Des mécanismes de suivi des engagements sont prévus, notamment par le biais de rapports annuels que Batopin s'engage à transmettre à l'Autorité concernant la mise en œuvre des engagements. En cas de non-respect de ceux-ci, l'Autorité pourra intervenir.

16. La décision de l'Autorité signifie-t-elle que Batopin a enfreint le droit de la concurrence ?

Non. L'Autorité a mis fin à l'instruction en acceptant les engagements proposés par Batopin et en les déclarant contraignants, sans se prononcer sur l'existence d'une infraction au droit de la concurrence.

En effet, lorsque l'Autorité met fin à une instruction sur la base d'engagements offerts par la ou les partie(s) concernée(s), elle ne constate pas d'infraction mais se limite à identifier des préoccupations que les engagements permettent de remédier.

17. La décision de l'Autorité est-elle susceptible de recours ?

Non. La décision de mettre fin à l'instruction sur la base des engagements offerts par Batopin n'est susceptible d'aucun recours.



18. Quels sont les bénéfices concrets de la décision de l'Autorité pour les utilisateurs ?

Grâce aux engagements offerts par Batopin et déclarés contraignants par l'Autorité :

- L'accessibilité aux DAB sera améliorée significativement grâce à l'ajout de sites supplémentaires ;
- La qualité de service sera garantie avec une meilleure disponibilité du réseau ;
- Les utilisateurs continueront d'avoir un accès équitable et efficace aux DAB.

*