

VERSION PUBLIQUE

Autorité belge de la Concurrence

Auditorat

Décision n° ABC-2025-RPR-10-AUD du 24 mars 2025

Affaire CONC-RPR-22/0001

BATOPIN

Table des matières

I. Procédure.....	3
II. Entreprises visées.....	4
III. Secteur concerné : la distribution de billets.....	4
IV. La coopération Batopin.....	6
IV.1 Raison d'être de la coopération Batopin.....	6
IV.2 Historique de la configuration du réseau Batopin.....	7
IV.2.1 Configuration initiale du réseau Batopin.....	7
IV.2.2 Accord sur l'accès aux DAB entre le gouvernement fédéral et Febelfin (mars 2023).....	7
IV.2.3 Configuration du réseau Batopin prévue après l'Accord du 31 mars 2023.....	9
IV.3 Fonctionnement du réseau Batopin.....	9
IV.3.1 Conditions d'adhésion et cotisation.....	9
IV.3.2 Services couverts et tarification.....	10
IV.3.3 Gestion opérationnelle du réseau Batopin.....	10
V. Instruction.....	11
V.1 Cadre juridique : Article IV.1 CDE et article 101, § 1 TFEU.....	11
V.1.1 Principes.....	11
V.1.2 Application à l'affaire.....	11
V.2 Restriction de concurrence par objet.....	12
V.3 Restriction de concurrence par effet.....	13
V.3.1 Introduction.....	13
V.3.2 Réduction de l'accessibilité au réseau de DAB.....	14
V.3.3 Détérioration de la qualité de service du réseau de DAB.....	18

V.3.4 Echange d'informations commercialement sensibles	21
V.4 Conclusions de l'instruction	22
VI. Engagements.....	22
VI.1 Volet 1 : Accessibilité	23
VI.1.1 Première proposition d'engagements	23
VI.1.2 Consultation du marché.....	24
VI.1.3 Proposition d'engagements adaptée	24
VI.1.4 Evaluation des engagements offerts	25
VI.2 Volet 2 : Qualité.....	25
VI.2.1 Première proposition d'engagements	25
VI.2.2 Consultation du marché.....	26
VI.2.3 Proposition d'engagements adaptée	26
VI.2.4 Evaluation des engagements offerts	26
VI.3 Volet 3 : Echange d'informations commercialement sensibles	27
VI.3.1 Première proposition d'engagements	27
VI.3.2 Consultation du marché.....	27
VI.3.3 Proposition d'engagements adaptée	27
VI.3.4 Evaluation des engagements offerts	27
VI.4 Modalités de mise en œuvre des engagements	27
VI.4.1 Première proposition d'engagements	27
VI.4.2 Consultation du marché.....	28
VI.4.3 Proposition d'engagements adaptée	28
VI.4.4 Evaluation des engagements offerts	29
VI.5 Conclusion sur les engagements	29
VII. Décision	30

I. Procédure

1. Le 1er avril 2022, l'auditeur général de l'Autorité belge de la concurrence a ouvert une instruction d'office concernant la compatibilité de la constitution d'un réseau neutre et indépendant de distributeurs automatiques de billets (ci-après, « DAB ») en Belgique et sa gestion par Batopin SA (ci-après, « Batopin »), société fondée par Belfius Banque SA, ING Belgique SA, KBC Bank SA et BNP Paribas Fortis SA (ci-après ensemble, les « banques fondatrices » ou individuellement « Belfius », « ING », « KBC », « BNP Paribas Fortis » et ensemble avec Batopin « les parties concernées »), avec l'article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« TFUE ») et l'article IV.1 du Code de droit économique (« CDE »).
2. L'instruction a initialement été menée par Madame Adélaïde Nys, désignée le 1^{er} avril 2022 par l'auditeur général en tant qu'auditeur chargée de la gestion quotidienne de l'enquête, conformément à l'article IV.27§2 CDE. L'équipe d'instruction était composée de Céline Vanhecke, Suzanne Beguin et Naura Guilbeau, membres de l'auditorat, assistées par Jaime Coronado Hinojosa, Antoine Tonnerre et Clara Garmigny, membres du service d'études économiques. Madame Marielle Fassin a été désignée auditeur-conseiller, conformément à l'article IV.27§4.
3. Le 26 avril 2023, en vue de la poursuite de la procédure, Madame Céline Vanhecke a été désignée par l'auditeur général en tant qu'auditeur chargée de la gestion quotidienne de l'enquête.
4. Différents acteurs du marché ont été interrogés lors de l'instruction, telles que les entreprises visées, les banques concurrentes opérant des DAB¹, la Banque Nationale de Belgique (ci-après « BNB »), la fédération belge du secteur financier Febelfin, ou encore les entreprises responsables de schémas de paiement².
5. Le 29 novembre 2024, Batopin et les banques fondatrices ont soumis une proposition d'engagements pour répondre aux préoccupations identifiées par l'auditorat, conformément à l'article IV.45,2° CDE. Le 3 décembre 2024, l'auditorat a lancé une consultation des acteurs du marché concernant les engagements proposés, en vertu de l'article IV.45,2° CDE. La consultation a été clôturée le 8 janvier 2025.
6. Le 3 février 2025, Batopin et les banques fondatrices ont soumis une proposition d'engagements adaptée (les « Engagements ») pour répondre à certaines préoccupations identifiées par les acteurs du marché dans le cadre de la consultation.
7. Le 10 février 2025, l'auditeur a reçu l'avis de l'auditeur-conseiller conformément à l'article IV.45 CDE.
8. Le 21 février 2025, l'auditorat a soumis le projet de décision à la Commission européenne conformément aux articles IV.78/1 CDE et 11§4 du règlement n°1/2003.

¹Les banques Argenta, VDK, Nagelmackers, Axa, Crelan, Van Breda, Attijawirafa, Beobank, mais des opérateurs tels que Bpost, Jofico.

² Un schéma de paiement est un ensemble de règles, de pratiques, de normes et/ou de lignes directrices régissant l'exécution d'opérations de paiement (Visa, Mastercard/Maestro, Bancontact).

II. Entreprises visées

9. Batopin SA, enregistrée sous le numéro d'entreprise 0744.908.035 et ayant son siège social au 1210 Saint-Josse-ten-Noode, Boulevard Saint-Lazare 10 est active comme gestionnaire de réseau de DAB.

10. Les banques fondatrices (ci-après ensemble, les « banques fondatrices » ou individuellement « Belfius », « ING », « KBC », « BNP Paribas Fortis ») sont des institutions de crédit qui fournissent, notamment, des services bancaires de détail en Belgique et à l'étranger.

- i) Belfius Banque SA, enregistrée sous le numéro d'entreprise 0403.201.185 et ayant son siège social au 1210 Saint-Josse-ten-Noode, Place Charles Rogier 11 ;
- ii) ING Belgique SA, enregistrée sous le numéro d'entreprise 0403.200.393 et ayant son siège social au 1000 Bruxelles, Avenue Marnix 24 ;
- iii) KBC Bank SA, enregistrée sous le numéro d'entreprise 0462.920.226 et ayant son siège social 1080 Molenbeek-Saint-Jean, Avenue du Port 2 ;
- iv) BNP Paribas Fortis SA enregistrée sous le numéro d'entreprise 0403.199.702 et ayant son siège social au 1000 Bruxelles, Montagne du Parc 3.

11. Les banques fondatrices constituent, de loin, les quatre plus grandes institutions de crédit actives en Belgique. D'après les chiffres publiés par Febelfin pour l'année 2023, ces quatre grands acteurs représenteraient approximativement (i) 60 % du bilan total des banques de droit belge et de droit étranger en Belgique, (ii) 66 % du total des dépôts de la clientèle (iii) 73 % du total des crédits à la clientèle³. Suite à la présente instruction, il peut être ajouté que ceux-ci réalisaient ensemble en 2019 [80-90%] du nombre de retraits en Belgique⁴.

III. Secteur concerné : la distribution de billets

12. L'instruction relative au réseau Batopin concerne le secteur des DAB, notamment l'exploitation de DAB et les activités y afférentes (retrait/dépôt d'espèces principalement, changement de code pin, consultation du solde du compte bancaire).

13. L'opérateur de DAB est l'entreprise qui exploite un ou plusieurs DAB⁵. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un réseau de DAB. Historiquement, en Belgique, cette activité était exercée directement par

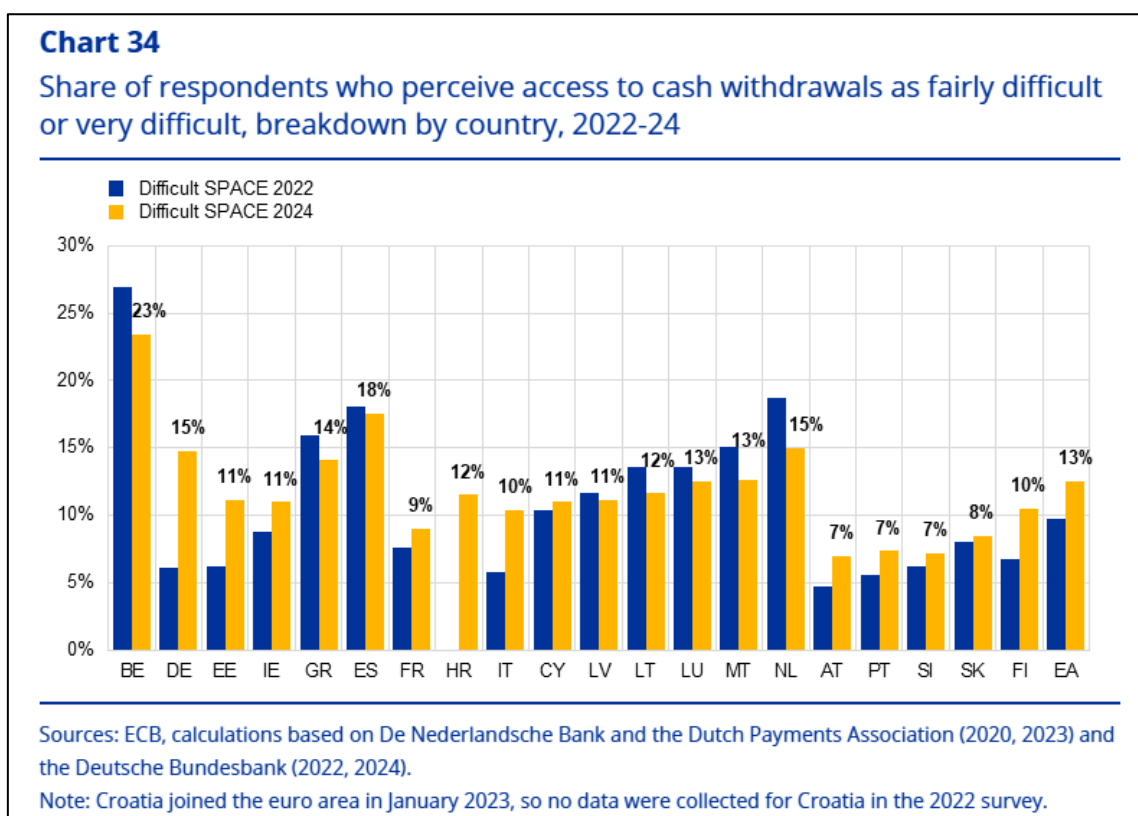
³ Febelfin, Structure du secteur bancaire, 3.2 Importance des groupes de banques, 2023. Pour fin 2023, voir https://febelfin.be/media/pages/cijfers/2023/5b43fce89f-1714982211/structure_2023.xlsx.

⁴ Calculs de l'auditorat sur base de données recueillies sur le volume de retraits auprès des gestionnaires de DAB.

⁵ L'exploitation d'un réseau de DAB nécessite également l'intervention d'autres acteurs opérant à différents niveaux, entre autres (i) le fournisseur de DAB (« ATM supplier »), à savoir l'entreprise qui fournit à l'opérateur de DAB le hardware (la machine), le software et d'autres services tels que l'installation des DAB, la maintenance et les interventions techniques ; (ii) l'acquéreur (« acquirer »), à savoir l'entreprise qui détient une licence auprès d'un ou plusieurs schémas de paiement habilitant cette entreprise à fournir des services d'acquisition (« acquiring services ») à d'autres émetteurs de cartes de paiement dans le cadre du schéma de paiement concerné ; (iii) l'émetteur (« issuer »), à savoir l'entreprise qui détient une licence auprès d'un ou plusieurs schémas de paiement habilitant cette entreprise à émettre des cartes de paiement dans le cadre du schéma de paiement concerné ; (iv) le détenteur de carte (« card holder »), à savoir la personne à qui l'émetteur de carte a fourni une carte de paiement dans le cadre d'un schéma de paiement. Cette carte lui permet d'effectuer des transactions, notamment à un DAB ; (v) les schémas de paiement, à savoir les entreprises qui définissent les termes et conditions ainsi que les exigences techniques auxquelles les acquéreurs et émetteurs (ainsi que les fournisseurs de services

les banques au bénéfice de leurs propres clients, car il s'agissait d'un service d'accès aux espèces qu'elles fournissaient parmi d'autres services bancaires. Suite, entre autres, à la création de la coopération Batopin, l'exploitation de DAB a évolué vers un modèle B2B dans lequel l'opérateur de DAB n'est plus systématiquement une banque⁶. Cet opérateur de DAB (banque ou autre entreprise indépendante) offre ses services aux émetteurs de cartes de paiement, conformément aux règles applicables dans le cadre du schéma de paiement⁷ concerné (Visa, Mastercard/Maestro, Bancontact).

14. Le secteur de la distribution de billets a connu des changements significatifs ces dernières années. Le nombre de DAB par habitant, bien qu'ayant augmenté en moyenne en Europe, a diminué en Belgique⁸, passant de 6.411 DAB en 2020 à 4.056 DAB en 2023⁹. Le consommateur européen perçoit son accès aux espèces comme détérioré, le consommateur belge étant celui pour qui l'accès est perçu comme étant le plus difficile¹⁰.



Source : Etude SPACE 2024

de traitement, de commutation et règlement financier des transactions) doivent satisfaire pour pouvoir participer à l'écosystème des cartes de paiement et accepter des transactions dans le cadre d'une marque spécifique de carte de paiement (Bancontact, MasterCard, Maestro, Visa, etc.) ; (vi) le prestataire de services de traitement des transactions effectuées au moyen d'une carte de paiement à un DAB (« processor ») ; (vii) le prestataire de services de commutation de transactions (« switching ») et (viii) le fournisseur de transport d'espèces (« cash-in-transit »).

⁶ Par exemple Loomis, Euronet, etc.

⁷ En Belgique, la quasi-totalité des opérateurs de réseaux de DAB sont affiliés aux schémas de paiement Bancontact, MasterCard/Maestro et Visa. L'ensemble des détenteurs de cartes émises dans le cadre de ces schémas ont donc accès, via ces schémas, à l'ensemble des réseaux de DAB qui y sont affiliés.

⁸ Banque centrale européenne, Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE) – 2022, point 8. https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/ecb.space2024~19d46f0f17.en.html#toc34

⁹ Febelfin, Chiffres clés du secteur bancaire belge 2023, 1.1 Structure du secteur bancaire.

¹⁰ Banque centrale européenne, Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE) – 2024, point 4.1.2.

15. Le secteur belge des services bancaires dans son ensemble subit également de profondes transformations. En 2020, le secteur comptait 4.232 agences bancaires. En 2023, il n'en subsistait que 3.243¹¹. La crise du COVID combinée à l'avancée de la digitalisation des services bancaires ont également impacté l'accès du consommateur aux banques et leurs agences¹², et ont modifié ses habitudes de paiement¹³.

IV. La coopération Batopin

IV.1 Raison d'être de la coopération Batopin

16. Batopin (« Belgian ATM Optimisation Initiative », ci-après également « Batopin » ou la « coopération Batopin ») a été créée en 2020 à l'initiative des banques BNP Paribas Fortis, KBC, Belfius et ING. Chacune de ces banques disposant à l'époque de son propre réseau, l'objectif de la coopération Batopin était de développer un réseau de DAB unique et commun¹⁴. Batopin SA est un établissement de paiement agréé et surveillé par la BNB et qui agit en tant qu'opérateur du réseau Batopin. Les DAB du réseau Batopin sont des distributeurs neutres de couleur noire et jaune portant la marque « CASH » et sont répartis sur différents sites (aussi appelés « points CASH » par Batopin, qui comprennent des DAB en front de rue ou des DAB dans des locaux mis à disposition de Batopin).



Source : banque d'images Batopin, batopin.be

17. Le réseau Batopin réduit significativement le nombre de sites et de DAB préexistants, tels qu'exploités par chacune des banques fondatrices individuellement, mais a pour objectif déclaré de garantir un meilleur accès aux DAB, en particulier dans les lieux d'activité commerciale présentant une utilisation intensive des espèces, ainsi que d'assurer une meilleure couverture géographique en

¹¹ Febelfin, Chiffres clés du secteur bancaire belge 2023, 1.1 Structure du secteur bancaire.

¹² Avis de l'Autorité belge de la Concurrence relatif aux services bancaires de détails, INF-23-011, 31 octobre 2023, p. 6.

¹³ Même si, selon l'étude SPACE de la Banque centrale européenne de 2024, l'utilisation des espèces a diminué ces dernières années en Belgique au profit d'une utilisation accrue des autres moyens de paiements (cartes-53%, mobile-3%, autres-5%), il reste un moyen de paiement fortement utilisé (39% du nombre de paiements) par les consommateurs belges au point de vente. La possibilité de payer en espèces reste « très » ou « assez » importante pour 60% des consommateurs belges selon l'étude SPACE. Voir Banque centrale européenne, Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE) – 2024, points 2.2 et 3.1.

¹⁴Batopin, Communiqué de presse du 16 mai 2023, *Jeroen Ghysel devient le nouveau CEO de Batopin*, <https://batopin.be/fr/presse>.

limitant les chevauchements dans les zones « rentables » pour mieux couvrir les zones « moins rentables »¹⁵.

IV.2 Historique de la configuration du réseau Batopin

IV.2.1 Configuration initiale du réseau Batopin

18. Le plan de répartition initial de Batopin était basé sur une évaluation de la localisation et de la capacité de chaque site, le but étant de permettre une capacité suffisante pour le volume de transactions estimé pour chaque site¹⁶.

19. A la suite de cet exercice, Batopin a initialement prévu l'installation de 750 sites et de 2.240 DAB¹⁷.

IV.2.2 Accord sur l'accès aux DAB entre le gouvernement fédéral et Febelfin (mars 2023)

20. En regard de la digitalisation croissante des services bancaires et en parallèle du déploiement du réseau Batopin, le gouvernement a souhaité garantir l'accessibilité de tous les citoyens à un réseau dense de DAB et à en assurer une disponibilité satisfaisante pour ceux-ci¹⁸. Concrètement, il s'agissait pour le gouvernement de maintenir l'accessibilité des DAB aux endroits bien desservis et d'améliorer la couverture dans les zones mal desservies. A cette fin, le gouvernement, Febelfin (pour le compte de ses membres émetteurs de cartes) et les opérateurs de DAB ont conclu un accord sur l'accès aux DAB, le 31 mars 2023 (ci-après « Accord du 31 mars 2023 »).

21. Pour évaluer les besoins en termes d'accessibilité aux DAB, la BNB a estimé, grâce aux prévisions individuelles des opérateurs de DAB, qu'il existerait 2.162 sites de DAB pour 3.774 DAB à l'horizon fin 2025 (le « benchmark BNB 2025 »)¹⁹. La BNB a ensuite réalisé une étude afin de déterminer le nombre exact de sites à rajouter ainsi que des critères de localisation afin d'assurer l'accessibilité selon trois objectifs principaux : (i) Maintenir l'accessibilité dans les endroits bien desservis d'ici fin 2021 et l'améliorer dans les endroits mal desservis d'ici fin 2021 ; (ii) Assurer une disponibilité satisfaisante (en ce compris un approvisionnement suffisamment régulier des DAB, un temps d'attente raisonnable tant pour accéder aux DAB que pour leur utilisation, un usage facile des applications permettant les retraits et dépôts, etc.) en particulier dans les zones urbaines ; et (iii) Assurer qu'il y ait minimum un site de DAB par commune ²⁰. Au terme de cet exercice, la BNB a estimé que 207 sites de DAB²¹ supplémentaires étaient nécessaires par rapport au Benchmark BNB 2025, portant ainsi le nombre total de sites à 2.369 sites de DAB²² à l'horizon fin 2025.

¹⁵ Batopin, Communiqué de presse du 08 mars 2024, *D'ici fin 2025, les points CASH seront au nombre de 970 et tous les emplacements sont à présent connus*, <https://batopin.be/fr/presse> et Chambre des représentants, DOC 55 3491/001, *Rapport sur l'accord du 31 mars 2023 conclu entre le gouvernement fédéral et le secteur bancaire relatif aux distributeurs automatiques de billets*, p. 9.

¹⁶ Réponse de Batopin à la demande de renseignements n°6 du 21 décembre 2023, version non confidentielle, réponse à la question 2, p. 3.

¹⁷ Batopin, Communiqué de presse du 08 mars 2024, *D'ici fin 2025, les points CASH seront au nombre de 970 et tous les emplacements sont à présent connus*, <https://batopin.be/fr/presse> et Chambre des représentants, DOC 55 3491/001, *Rapport sur l'accord du 31 mars 2023 conclu entre le gouvernement fédéral et le secteur bancaire relatif aux distributeurs automatiques de billets*, p. 9.

¹⁸ Accord entre le gouvernement fédéral et Febelfin sur l'accès aux distributeurs automatiques de billets, 31 mars 2023, p. 1, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Financial-services/accord-atm.pdf>.

¹⁹ Accord du 31 mars 2023, p. 3.

²⁰ Accord du 31 mars 2023, pp. 2-3.

²¹ Chaque site contenant au minimum un DAB, cfr. Accord du 31 mars 2023, p. 2-3.

²² Accord du 31 mars 2023, p. 3.

22. Dans le cadre de l'Accord du 31 mars 2023, les opérateurs de DAB signataires se sont donc engagés vis-à-vis du gouvernement fédéral à ajouter 207 sites de DAB et à maintenir ce nombre jusque fin 2027, en conformité avec les prévisions réalisées par la BNB²³. En outre, dans le but d'assurer une disponibilité satisfaisante en particulier dans les zones urbaines, les opérateurs de DAB se sont engagés 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 2.500²⁴. Dans le choix des emplacements, les opérateurs de DAB se sont également engagés à créer et/ou maintenir au minimum un DAB par commune²⁵.

23. Il est prévu dans l'Accord du 31 mars 2023 que la BNB évalue annuellement les propositions des opérateurs de DAB quant à la réalisation des engagements et aux emplacements des sites de DAB et des DAB supplémentaires²⁶. Le cas échéant, la BNB propose des modifications contraignantes pour assurer le respect des différents critères susmentionnés²⁷.

24. Par ailleurs, les opérateurs de DAB²⁸ se sont également engagés à :

- (i) 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 – cet engagement de ne pas appliquer de redevance distincte à charge de l'utilisateur expire toutefois 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 utilisateurs²⁹ ;
- (ii) 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 public³⁰ ;
- (iii) assurer l'accessibilité des locaux dans lesquels se trouvent les DAB en tenant compte des besoins des personnes handicapées et âgées³¹ ;
- (iv) 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 BNB³².

25. Batopin s'est quant à elle engagée à assurer que 50% des DAB de Batopin 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 fonctionnalité³³.

²³ Accord du 31 mars 2023, p. 3.

²⁴ Accord du 31 mars 2023, p. 4.

²⁵ Accord du 31 mars 2023, p. 4.

²⁶ Accord du 31 mars 2023, p. 4.

²⁷ Accord du 31 mars 2023, p. 5.

²⁸ L'Accord du 31 mars 2023 (page 6) contient aussi des engagements qui lient les émetteurs de cartes. En particulier, les membres de Febelfin qui sont émetteurs de cartes de débit liées à un compte belge se sont engagés à permettre aux titulaires d'une telle carte d'effectuer dans la zone euro au minimum 24 retraits d'espèces par an sans frais.

²⁹ Accord du 31 mars 2023, p. 6.

³⁰ Accord du 31 mars 2023, p. 6.

³¹ Accord du 31 mars 2023, p. 7.

³² Accord du 31 mars 2023, p. 7.

³³ Accord du 31 mars 2023, p. 6.

26. Les opérateurs de DAB ont la possibilité, après concertation avec la BNB, de procéder à la fermeture de DAB générant moins de 20.000 retraits d'espèces par an. Pour chaque DAB fermé, les opérateurs s'engagent à en ouvrir un autre dans une zone où le taux de couverture calculé par la BNB ne serait pas respecté ou dans une zone urbaine³⁴.

27. L'Accord du 31 mars 2023 prévoit également une possible révision des obligations qu'il contient en cas de diminution de plus de 10% par an du nombre de retraits enregistré sur l'ensemble des opérateurs DAB³⁵.

28. L'accord est entré en vigueur lors de sa signature, et les engagements sont pris pour une période se terminant le 31 décembre 2027³⁶.

29. Une évaluation du fonctionnement et des effets du présent accord aura lieu entre les parties, en concertation avec la BNB, au plus tard 6 mois avant le terme³⁷.

30. A toute fin utile, l'instruction ouverte par l'auditorat le 1^{er} avril 2022 et la présente décision ne portent pas sur les dispositions de l'Accord du 31 mars 2023, mais uniquement sur la coopération Batopin.

IV.2.3 Configuration du réseau Batopin prévue après l'Accord du 31 mars 2023

31. Suite à l'Accord du 31 mars 2023 et les discussions du secteur, Batopin a prévu d'installer un réseau de 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 supplémentaires³⁸.

IV.3 Fonctionnement du réseau Batopin

IV.3.1 Conditions d'adhésion et cotisation

32. Jusqu'au 31 mars 2020, tout opérateur belge disposant d'un réseau de DAB pouvait devenir un membre initial (« *initial member* ») de Batopin. En contrepartie, celui-ci devait payer une cotisation annuelle³⁹ et avait la possibilité de céder la propriété (d'une partie) des DAB de son réseau à Batopin⁴⁰. Depuis le 31 mars 2020, il est toujours possible pour un opérateur tiers de rejoindre le réseau de Batopin, mais sans la possibilité de céder son propre réseau à Batopin⁴¹. A ce jour, aucun autre opérateur de DAB que les quatre banques fondatrices de Batopin n'a intégré le réseau de Batopin⁴².

³⁴ Accord du 31 mars 2023, p. 5.

³⁵ Accord du 31 mars 2023, p. 7.

³⁶ Accord du 31 mars 2023, p. 7.

³⁷ Accord du 31 mars 2023, p. 7.

³⁸ Batopin, Communiqué de presse du 22 mars 2024, *Le cash, un moyen de paiement courant dans l'Horeca, les commerces de détail et sur les marchés* ; et Communiqué de presse du 8 mars 2024, *D'ici fin 2025, les points CASH seront au nombre de 970 et tous les emplacements sont à présent connus*, <https://batopin.be/fr/presse>.

³⁹ Réponse de Batopin à la demande de renseignements n°1 du 1er juin 2022, version non confidentielle, p. 25. Cette cotisation vise à faire contribuer les banques membres aux coûts des projets et investissements nécessaires au développement du réseau Batopin.

⁴⁰ Réponse de Batopin à la demande de renseignements n°2 du 20 février 2023, version non confidentielle, réponse à la question 1, p. 1.

⁴¹ Réponse de Batopin à la demande de renseignements n°2 du 20 février 2023, version non confidentielle, réponse à la question 1.

⁴² Réponse de Batopin à la demande de renseignements n°6 du 21 décembre 2023, version non confidentielle, Réponse à la question 5, p. 7

IV.3.2 Services couverts et tarification

33. La coopération Batopin se limite à la conception et, à terme, uniquement à l'exploitation d'un réseau de DAB et aux services B2B d'acquisition de transactions en espèces effectuées aux DAB. Chaque banque demeure indépendante sur le marché des services bancaires de détail aux consommateurs (comptes courants, comptes-épargne, prêts et crédits, services de *private banking*, cartes de paiement, etc.).
34. Batopin, après avoir élaboré et déployé le réseau (voir point IV.2.1), gère celui-ci pour son propre compte et est à la fois l'opérateur du réseau de DAB et l'acquéreur des transactions effectuées aux DAB de ce réseau.
35. Les transactions couvertes par ces services d'acquisition consistent en (i) le retrait d'espèces ; (ii) le dépôt d'espèces ; (iii) la modification du code pin et (iv) la consultation du solde du compte bancaire. Pour ce qui concerne le retrait d'espèces et la modification du code pin, Batopin détient une licence auprès de trois schémas de paiement (Bancontact, Visa et Mastercard) qui l'autorise à fournir ces services d'acquisition aux autres titulaires de licence (les émetteurs de cartes) dans le cadre du schéma de paiement concerné.
36. En contrepartie de ces services d'acquisition B2B, Batopin perçoit une commission par transaction effectuée aux DAB de son réseau⁴³ qui est déterminée par le schéma (domestique ou international), lorsqu'il s'agit d'un retrait d'espèces ou d'une modification du code pin⁴⁴.

IV.3.3 Gestion opérationnelle du réseau Batopin

37. Batopin a conclu un accord avec les banques fondatrices visant à acquérir 2.240 de leurs DAB existants. Seuls 40 DAB « neufs » ont été acquis par Batopin auprès d'autres acteurs⁴⁵. Une fois repris par Batopin, les DAB sont mis à jour, remis en état et stockés. Lorsqu'un DAB est sélectionné pour être installé sur un nouveau site Batopin, le logiciel est installé sur le DAB et le DAB est ensuite transporté vers le site Batopin et installé sur place⁴⁶.
38. L'opérationnalité du réseau est surveillée par Batopin de manière continue dans le but d'en assurer la maintenance effective et de garantir la qualité du service⁴⁷.

⁴³ Réponse de Batopin à la demande de renseignements n°1 du 1er juin 2022, version non confidentielle, p. 23.

⁴⁴ Cette commission de service peut être perçue lors de cinq types de transactions : (i) dépôt d'espèces ; (ii) retraits d'espèces ; (iii) changement du code pin ; (iv) consultation du solde de compte ; (v) transaction refusée bien qu'elle ait été présentée correctement à l'émetteur de la carte par les voies normales de traitement des transactions et conformément aux spécifications régissant ce type particulier de transaction. Les dépôts d'espèces et la consultation du solde du compte bancaire ne sont pas des transactions régies par les schémas de paiement. Dans le cadre du réseau Batopin, ces transactions, (et le cas échéant la commission de service qui y est associée) sont traitées bilatéralement entre Batopin et la banque membre concernée.

⁴⁵ Diebold, Réponse de Batopin à la demande de renseignements n°5 du 17 octobre 2023, version non confidentielle, réponse à la question 1.c.

⁴⁶ Réponse de Batopin à la demande de renseignements n°5 du 17 octobre 2023, version non confidentielle, introduction.

⁴⁷ Réponse de Batopin à la demande de renseignements n°6 du 21 décembre 2023, version non confidentielle.

V. Instruction

V.1 Cadre juridique : Article IV.1 CDE et article 101, § 1 TFEU

V.1.1 Principes

39. L'article 101, § 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE ») interdit les accords entre entreprises, les décisions d'associations d'entreprises et les pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence au sein du marché intérieur. Au niveau belge, l'article IV.1, § 1 CDE est libellé de manière identique, à l'exception de la condition d'affectation du commerce entre Etats membres.

40. L'article 101 TFUE (et *a fortiori*, l'article IV.1 CDE) vise notamment à éviter que les entreprises ne recourent à des accords de coopération horizontale pour empêcher, restreindre ou fausser la concurrence au détriment, en fin de compte, des consommateurs. L'appréciation au regard de l'article 101, § 1 TFUE (et *a fortiori*, de l'article IV.1 CDE) consiste dès lors à déterminer si un accord ou une pratique concertée a pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence.

41. Les Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 TFUE aux accords de coopération horizontale (ci-après, les « Lignes directrices ») détermine le cadre d'analyse applicable⁴⁸.

V.1.2 Application à l'affaire

42. Le 6 mars 2020, BNP Paribas Fortis, KBC, ING et Belfius ont constitué la société Batopin sous la forme d'une société anonyme⁴⁹. Batopin a pour objet « *la configuration et l'exploitation d'un réseau de distributeurs automatiques de billets (ATM) et la fourniture de services de paiement liés à la gestion et à l'exploitation des ATM* »⁵⁰. Chacune des sociétés-mères dispose de 25% des actions du capital de Batopin⁵¹. Compte tenu des activités respectives des banques fondatrices, en ce compris l'exploitation de DAB et les activités y afférentes (retrait/dépôt d'espèces principalement, changement de code pin, consultation du solde du compte bancaire), l'auditorat a estimé dans son analyse préliminaire que la coopération Batopin constitue, en tant que telle, un accord de coopération horizontale entre concurrents.

43. Plus particulièrement, en partant du principe que la configuration et l'exploitation d'un réseau de DAB constitue un élément essentiel pour la distribution effective de billets sur le territoire belge, l'auditorat a estimé que l'accord constitutif de Batopin en tant qu'entreprise commune pourrait être considéré comme un accord horizontal de production⁵². Les accords de production pourraient déboucher sur une limitation directe de la concurrence entre les parties (*in casu*, les quatre banques fondatrices de Batopin)⁵³. Selon les Lignes directrices, ces accords (et en particulier les entreprises communes de production) peuvent conduire les parties à l'accord à aligner directement « *les niveaux*

⁴⁸ Communication de la Commission, Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0721\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0721(01)) (ci-après « Lignes directrices »).

⁴⁹ Voy. Acte de constitution de Batopin SA, 6 mars 2020, https://www.ejustice.just.fgov.be/tsv_pdf/2020/03/18/20041390.pdf.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Les Lignes directrices définissent la « production » comme la « *fabrication de biens et la préparation de services* ».

⁵³ Lignes directrices, para. 218.

de production, la qualité des produits, le prix auquel l'entreprise commune vend ses produits ou d'autres paramètres de la concurrence importants (par exemple l'innovation ou la durabilité) »⁵⁴.

44. Le cadre applicable à l'évaluation d'un tel accord au regard du droit de la concurrence se trouve dans le chapitre 3 des Lignes directrices. Il convient d'abord d'examiner si l'accord en cause implique une restriction de la concurrence par *objet*⁵⁵ (*infra*, section V.2). Lorsque ce n'est pas le cas, il est nécessaire de déterminer si l'accord de production a pour *effet* de restreindre la concurrence⁵⁶ (*infra*, section V.3).

V.2 Restriction de concurrence par objet

45. Certaines formes de coopération entre entreprises révèlent un degré de nocivité tel à l'égard de la concurrence qu'elles peuvent être considérées comme étant par nature anticoncurrentielles par *objet* et ne nécessitent dès lors pas un examen de leurs effets sur la concurrence⁵⁷.

46. Afin d'apprécier si une forme particulière de coopération entre entreprises affecte la concurrence au point de pouvoir être considérée comme ayant un objet anticoncurrentiel au sens de l'article 101, § 1 TFUE, il convient de tenir compte en particulier de son contenu et de ses objectifs, ainsi que du contexte économique et juridique dans lequel elle s'inscrit. Dans l'appréciation de ce contexte, il convient également de tenir compte de la nature des biens ou des services en cause et de la manière dont le ou les marchés concernés fonctionnent et sont structurés dans la réalité⁵⁸.

47. En admettant, de manière préliminaire, que l'accord de coopération entre les quatre banques fondatrices est un accord de production, les Lignes directrices stipulent que les accords qui consistent à fixer les prix, limiter la production ou répartir les marchés ou les clients restreignent la concurrence par *objet*⁵⁹. Toutefois, tel ne sera pas le cas dans le cadre des accords de production lorsque les parties fixent la production directement concernée par l'accord pour autant que la concurrence sur d'autres paramètres (par exemple les prix) ne soit pas éliminée⁶⁰.

48. En l'espèce, dans son analyse préliminaire, l'auditorat considère que l'accord conclu entre les quatre banques fondatrices visant à constituer le réseau Batopin ne contient pas de dispositions régissant expressément des paramètres de concurrence autres que ceux relatif à la constitution du réseau conjoint. En outre, l'accord ne déboucherait pas non plus sur une coopération commerciale entre les banques fondatrices, chaque banque restant indépendante pour la détermination des conditions auxquelles les espèces sont rendues accessibles à leur clients (conditions générales liées aux comptes de paiement).

49. Dans son analyse préliminaire, l'auditorat estime, compte tenu de ce qui précède, que l'accord conclu entre les quatre banques fondatrices visant à constituer le réseau Batopin ne contient pas *prima facie* de restriction de concurrence par *objet*. En conséquence, il convient d'examiner si l'accord produit des effets anticoncurrentiels.

⁵⁴ Lignes directrices, para. 219.

⁵⁵ Lignes directrices, section 3.4.2.

⁵⁶ Lignes directrices, section 3.4.3.

⁵⁷ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 11 septembre 2014, *Groupement des cartes bancaires*, affaire C-67/13, para. 51 et arrêt du 19 mars 2015, *Dole Food Company*, affaire C-286/13, para. 115.

⁵⁸ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 11 septembre 2014, *Groupement des cartes bancaires*, affaire C-67/13, para. 49 et arrêt du 19 mars 2015, *Dole Food Company*, affaire C-286/13, para. 113.

⁵⁹ Lignes directrices, para. 222.

⁶⁰ Lignes directrices, para. 223.

V.3 Restriction de concurrence par effet

V.3.1 Introduction

50. L'appréciation des effets des accords ou des pratiques au regard de l'article 101, § 1 TFUE implique la nécessité de prendre en considération le cadre concret dans lequel ils s'insèrent, notamment le contexte économique et juridique dans lequel opèrent les entreprises concernées, la nature des biens ou services affectés, ainsi que les conditions réelles du fonctionnement et de la structure du marché ou des marchés en question⁶¹. Une telle appréciation ne se limite pas aux seuls effets actuels, mais s'étend également à la prise en compte des effets potentiels de l'accord ou pratiques en cause sur la concurrence⁶².

51. Par ailleurs, pour apprécier si un accord a pour effet de restreindre la concurrence, il faut examiner le jeu de la concurrence dans le cadre réel où il se produirait à défaut de l'accord litigieux⁶³.

52. En particulier, dans son analyse préliminaire, l'auditorat a envisagé la coopération Batopin dans le contexte plus large du lien historique entre les agences bancaires et les sites de DAB, qui offrent tous deux des services de proximité aux consommateurs. La création d'un réseau conjoint entre les quatre plus grandes banques du pays a pour effet de désolidariser les agences bancaires des sites de DAB. Par conséquent, cette désolidarisation favorise la baisse progressive mais conséquente du nombre d'agences et de ce fait des services de proximité offerts par les quatre banques fondatrices aux consommateurs (*supra*, point 151515).

53. Pour ce faire, l'auditorat a retenu une approche économique quantitative permettant d'évaluer si, et le cas échéant dans quelle mesure, la réalisation de la coopération Batopin impliquerait des effets défavorables pour les consommateurs. De plus, une approche qualitative a été retenue pour évaluer l'effet de la coopération Batopin sur d'autres aspects moins aisés à quantifier⁶⁴.

⁶¹ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 23 novembre 2006, *Asnef-Equifax*, affaire C-238/05, para. 49 et arrêt du 26 novembre 2015, *SIA 'Maxima Latvija' v Konkurences padome*, affaire C-345/14, para. 29 ; Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 5 décembre 2024, *Tallinna Kaubamaja Grupp and KIA Auto*, affaire C-606/23, para. 30.

⁶² Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 23 novembre 2006, *Asnef-Equifax*, affaire C-238/05, para. 50 et arrêt du 26 novembre 2015, *SIA 'Maxima Latvija' v Konkurences padome*, affaire C-345/14, para. 30.

⁶³ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 11 septembre 2014, *MasterCard / Commission*, affaire C-382/12 P, para. 161.

⁶⁴ La réalisation de la coopération Batopin implique une réduction significative du nombre d'acteurs actifs dans la distribution de billets, en remplaçant Belfius, BNP Paribas Fortis, ING et KBC (correspondant à [80%-90%] des volumes de retraits en 2019 en Belgique) par un acteur unique, Batopin. La présence de suffisamment de contraintes concurrentielles garantit que les acteurs aient les incitations nécessaires à garantir une qualité de service satisfaisante, dans le but d'attirer les consommateurs vers leurs DAB respectifs et donc de percevoir des revenus sur ces retraits ou dépôts. Cette qualité de service permet également d'assurer une bonne image de marque aux banques propriétaires de DAB, qui peut se répercuter sur les choix des consommateurs pour, par exemple, décider où ouvrir leurs comptes courants, d'épargne, etc. La réduction de la concurrence pourrait affecter d'autres aspects concernant la qualité du service, puisque les consommateurs ne disposeront pas d'alternatives suffisantes si la qualité de service se dégrade. Les aspects suivants pourraient être affectés :

- L'emplacement des sites de DAB. Batopin pourrait avoir des incitations à déplacer ses sites de DAB à des emplacements alternatifs moins onéreux, mais moins pratiques pour les consommateurs (par exemple, proche d'une gare à l'extérieur, plutôt qu'à l'intérieur de la gare).
- La mise en œuvre d'innovations qui amélioreraient le service rendu aux consommateurs. En effet, Batopin pourrait avoir davantage d'incitations à maintenir sa technologie existante qu'à la mettre à jour en l'absence de pressions concurrentielles.
- L'intervention rapide d'équipes de maintenance en cas de défaillances des DAB, et la résolution rapide des problèmes par les équipes d'intervention (qualification du personnel, disponibilité des outils appropriés, etc.) une fois sur place. Les interventions seront moins urgentes car les consommateurs n'auront pas d'alternatives s'ils ne sont pas satisfaits.

54. L'approche quantitative porte sur deux aspects :

- i) l'accessibilité des sites de DAB concernés par la coopération Batopin ; et
- ii) la qualité de service aux sites de DAB concernés par la coopération Batopin.

55. Cette approche est basée sur le guide pratique pour la quantification du préjudice dans les infractions à l'article 101 ou 102 TFUE publié par la Commission Européenne, et suit un cadre d'analyse de comparaison d'un scénario factuel et contrefactuel qui est expliqué plus en détail *infra*⁶⁵. Elle répond également à certaines considérations soulevées par Batopin lors de l'instruction.

56. L'application de la méthodologie retenue au cas d'espèce est décrite dans les sous-sections suivantes (sections V.3.2 et V.3.3).

57. À côté de l'accessibilité des sites et de la qualité de service, l'analyse de l'auditorat a également porté sur l'échange d'informations commercialement sensibles dans le cadre de la mise en œuvre de la coopération Batopin (section V.3.4).

V.3.2 Réduction de l'accessibilité au réseau de DAB

58. L'analyse préliminaire de l'auditorat des effets potentiels de la coopération Batopin s'est fondée sur l'accessibilité aux sites/DAB (ci-après, « l'Analyse accessibilité »). Cette analyse repose sur un modèle économétrique permettant d'estimer, sous certaines hypothèses détaillées par la suite (voir *infra*, points 64-68), le nombre de DAB et la distance à parcourir dans un scénario en l'absence de la coopération. Ce scénario, dit contrefactuel, est comparé au scénario factuel. Cette analyse diffère de celle retenue par la BNB pour évaluer l'accessibilité des DAB dans le cadre de l'Accord du 31 mars 2023. En effet, là où la BNB a évalué la part de la population belge couverte par le maillage de sites de DAB dans un rayon donné, l'auditorat est parti de la localisation de l'utilisateur pour évaluer la distance à parcourir jusqu'au site de DAB le plus proche, en considérant une comparaison entre scénarios factuel et contrefactuel.

V.3.2.a Méthodologie

59. Le critère d'accessibilité revient à considérer, dans le cas d'espèce, le coût de transport des consommateurs aux sites de DAB, mesuré par la distance de déplacement vers le site de DAB Batopin

-
- Le maintien d'un niveau de sécurité suffisant aux sites des DAB. Batopin pourrait avoir des incitations réduites à s'assurer de la sécurité de ses sites de DAB, à la fois sur place mais également en termes de fraudes, attaques informatiques, confidentialité des consommateurs, etc.

⁶⁵ Document de travail des services de la Commission - Guide pratique concernant la quantification du préjudice dans les actions en dommages et intérêts fondées sur des infractions à l'article 101 ou 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. Voir https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/actions-damages_en et https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/8699ed8a-7a3c-4a57-b5d3-01fca4cb423c_en?filename=damages_actions_quantification_practical_guide.zip&prefLang=fr.

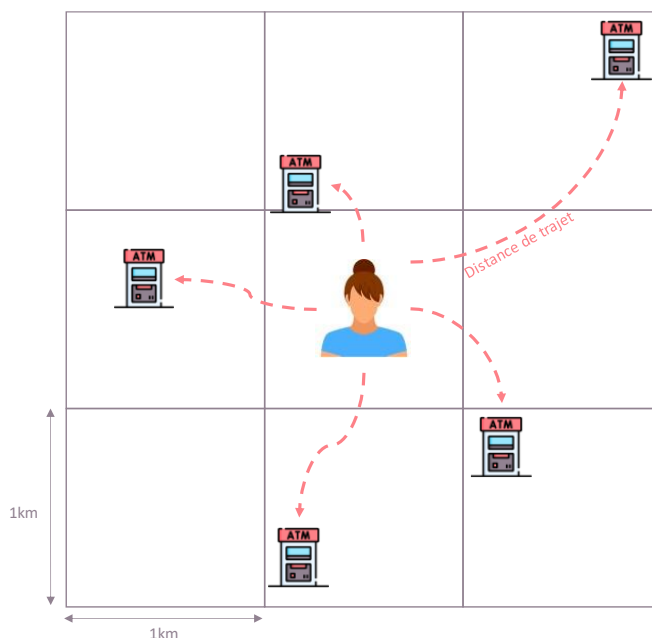
Partie 2, section I, paragraphes 26 et 27. Le guide pratique de la Commission indique que « [d]iverses méthodes peuvent être utilisées pour construire un scénario contrefactuel aux fins de la quantification du préjudice dans les actions en dommages et intérêts concernant des affaires de concurrence. Les plus couramment utilisées par les parties et les juges consistent à estimer ce qui se serait produit en l'absence d'infraction, en s'intéressant aux périodes qui ont précédé ou suivi l'infraction ou en s'intéressant à d'autres marchés non concernés par l'infraction. Dans le cadre de ces méthodes comparatives, les données (prix, volumes des ventes, marges bénéficiaires ou autres variables économiques) observées pour la période non concernée par l'infraction ou sur les marchés épargnés par celle-ci sont considérées comme une indication de la situation qui aurait prévalu (scénario hypothétique) en l'absence d'infraction. Ces méthodes sont parfois affinées par le recours à des techniques économétriques, qui combinent la théorie économique avec des méthodes statistiques ou quantitatives afin d'identifier et de mesurer les corrélations économiques existant entre des variables. »

(ou banques fondatrices)⁶⁶ le plus proche⁶⁷. Le raisonnement sous-jacent étant que si la distance à parcourir par les consommateurs augmentait, leur coût de déplacement (frais de motorisation, temps de déplacement, etc.) augmenterait aussi.

60. La localisation des consommateurs a été définie à l'aide de carrés statistiques, c'est-à-dire des données de population définies par carrés d'un kilomètre carré (km²) pour l'ensemble de la Belgique⁶⁸ (environ 33.000 au total)⁶⁹. Les consommateurs représentatifs ont été considérés comme résidant au centre de chaque carré.

61. La distance entre chaque consommateur représentatif et le site de DAB le plus proche a été calculée et a ensuite été multipliée par la population du carré concerné pour obtenir la « distance-population »⁷⁰. Enfin, la distance-population de l'ensemble des carrés a été agrégée au niveau national, ce qui permet d'obtenir un indicateur de la distance parcourue pour tous les habitants du pays.

62. Le graphique suivant offre un exemple conceptuel de la méthode suivie.



Source : Exemple hypothétique préparé par l'auditorat.
Images avec ID 5540259 et 4930415 par Flaticon.com.

⁶⁶ Seuls les sites de DAB de Batopin et des banques fondatrices sont considérés dans cette analyse afin d'isoler l'effet lié à la coopération Batopin sur le réseau pertinent.

⁶⁷ Le coût de transport comporte le temps et le coût monétaire du trajet. Une augmentation de la distance de trajet se traduit par une augmentation des coûts.

⁶⁸ Statbel, Voir Population selon la grille km2 (Grid). <https://statbel.fgov.be/fr/open-data/population-selon-la-grille-km2-grid-2020>.

⁶⁹ Les carrés ont ensuite été recoupés dans les frontières de la Belgique, et par Province, par la BNB et transmises à l'Autorité. Pour cette raison, certains carrés deviennent des polygones. Pour simplifier, ces polygones sont appelés « carrés » dans ce rapport

⁷⁰ Trois types de carrés ont été définis selon la densité de population au sein de chaque carré, mesuré en nombre d'habitants par kilomètre carré (km²), « agglomération » : lorsque la densité de population y est égale ou supérieure à 1.500 habitants par km², « intermédiaire » : lorsque la densité de population s'y trouve entre 300 et 1.500 km², « rurale » : lorsque la densité de population y est inférieure à 300 habitants par km². La distance a été calculée selon le type de carré, (à pied pour les agglomérations, et en voiture pour les zones intermédiaires et rurales). Cette approche est consistante avec les analyses réalisées par la BNB dans le cadre de l'Accord du 31 mars 2023.

63. Cette analyse compare ce critère d'accessibilité entre un scénario dit « factuel » et un scénario dit « contrefactuel ».

- i) Le scénario factuel est le scénario attendu en présence de la coopération Batopin. Il correspond à la distance-population mesurée pour la liste des sites de DAB déterminée par Batopin à la suite de l'Accord du 31 mars 2023, soit à l'horizon fin 2025.
- ii) Le scénario contrefactuel est le scénario projeté si la coopération Batopin n'avait pas existé. Il correspond à la distance-population qui aurait été observée en l'absence de la coopération Batopin. Cette mesure contrefactuelle *ne peut pas être* directement observée dans les faits, ce qui signifie qu'elle a dû être estimée.

i) Scénario factuel

64. Le scénario factuel a été construit à partir de données transmises par la BNB et par Batopin. Ces données comportaient des informations sur la localisation prévue pour chacun des sites de DAB de Batopin à l'horizon de décembre 2025, y compris pour les sites de DAB supplémentaires prévus par l'Accord du 31 mars 2023⁷¹.

65. Ce scénario correspond donc à la localisation des sites de DAB de Batopin qui devrait être observée en décembre 2025.

ii) Scénario contrefactuel

66. Le scénario contrefactuel a été construit à partir de données réelles mensuelles (datant de janvier 2019 à décembre 2022) de localisation de chaque site de DAB, ainsi que leur volume et valeur de retraits⁷² respectifs, fournies par Batopin, les banques fondatrices, et les banques concurrentes opérant un réseau DAB⁷³. Ce scénario correspond à une estimation de la localisation et du nombre de sites de DAB Batopin (et banques fondatrices) qui auraient été observés en décembre 2025 en l'absence de la coopération Batopin⁷⁴.

67. Les hypothèses et étapes de construction du scénario contrefactuel sont les suivantes :

- i) Il a été considéré que le nombre contrefactuel de DAB est fonction de la demande d'espèces. En effet, plus les espèces sont utilisées, plus les gestionnaires de DAB ont des incitations à avoir un réseau de sites de DAB étendu, afin de maximiser leur profit. La demande contrefactuelle d'espèces (attendue en décembre 2025) a été estimée à l'aide d'un modèle économétrique selon deux niveaux de mesure : le nombre de retraits et la valeur des retraits⁷⁵.

⁷¹ La localisation des sites additionnels a été fournie par la BNB à titre purement indicatif et ne correspond pas à la localisation exacte de ces sites. Des informations actualisées et plus précises ont été fournies par Batopin au cours de l'instruction.

⁷² Des données sur le volume et valeur de retraits sont disponibles jusqu'à juin 2024.

⁷³ Argenta, VDK, Nagelmackers, Axa, Crelan, Attijawirafa, Bpost, Beobank.

⁷⁴ Un scénario contrefactuel complémentaire est estimé en absence de Batopin et de l'Accord du 31 mars 2023, ce qui permet d'évaluer l'impact de cet accord.

⁷⁵ Plus précisément, le modèle économétrique utilisé permet d'estimer l'évolution de la demande d'espèces sur une période n'étant pas affectée par la réalisation de la coopération Batopin. Il s'agit donc de l'évolution contrefactuelle de la demande d'espèces. Deux taux particulièrement importants sont estimés, entre autres : i) le taux structurel d'évolution de la demande d'espèces, engendré par la crise COVID (autrement dit, l'écart structurel de demande d'espèces entre avant et après la crise COVID) et ii) le taux mensuel d'évolution de la demande d'espèces dans la période post-COVID (étant considéré que les habitudes des consommateurs relatives à leur utilisation des espèces ont pu évoluer à la suite de la crise COVID).

- ii) Le nombre contrefactuel de DAB Batopin (et banques fondatrices) en décembre 2025 a été déterminé sur la base de l'évolution de la demande d'espèces (voir point précédent)⁷⁶.
- iii) La localisation contrefactuelle des sites de DAB Batopin (et banques fondatrices) en décembre 2025 a été déterminée sur la base de l'évolution estimée de la demande d'espèces et à partir du nombre et de la localisation des sites de DAB en février 2020, soit avant la crise COVID et avant la mise en place de la coopération Batopin, ce qui permet de créer un scénario contrefactuel en présence de la crise COVID mais en l'absence de la coopération Batopin.⁷⁷

68. Ces données ont permis de calculer la distance entre la localisation de chaque consommateur représentatif et le site de DAB le plus proche⁷⁸. Cette distance est ensuite multipliée par la population de chaque carré et agrégée au niveau national afin d'obtenir la variable « distance-population », selon la méthodologie mentionnée *supra*.

V.3.2.b Calcul des effets

69. Afin d'analyser si et dans quelle mesure la coopération Batopin induit des effets ressentis pour les consommateurs en termes d'accessibilité, la distance-population est comparée entre les scénarios factuel et contrefactuel. Si la distance-population factuelle est supérieure à la distance-population contrefactuelle, il en résulte que la coopération Batopin se traduit dans des effets défavorables pour les consommateurs.

70. L'effet sur la distance-population est estimé de différentes manières :

- i) Selon deux cas de figures : avec ou sans présence des sites et DAB prévus par l'Accord du 31 mars 2023.
- ii) Selon deux variantes dans la construction du scénario contrefactuel, soit deux niveaux de mesure de la demande d'espèces (voir hypothèse 1 ci-dessus) : le nombre de retraits et la valeur des retraits⁷⁹.

⁷⁶ Par exemple, si la demande diminue de 30% selon l'estimation économétrique, le nombre de DAB estimé diminuera également de 30%.

⁷⁷ Des DAB sont « fermés » de manière à retrouver le nombre de DAB contrefactuel, déterminé grâce au modèle économétrique décrit ci-dessus. Initialement, les DAB étaient fermés de manière aléatoire, dans une optique d'impartialité. Chaque DAB en Belgique avait la même probabilité d'être « fermé », puis le nombre de sites restant était calculé. Plusieurs séries aléatoires permettant d'identifier quels DAB devaient être fermés ont été utilisées à titre de tests de robustesse. Les conclusions restaient inchangées dans tous les scénarios testés. Cependant, à la suite d'échanges avec Batopin, il a été jugé plus pertinent de retenir une approche dans laquelle les sites les moins « performants » (c'est-à-dire les sites où le nombre de retraits moyen par DAB était le plus faible) sont fermés en priorité, afin de reproduire le plus fidèlement possible le comportement qui aurait été adopté par les quatre grandes banques dans un scénario contrefactuel.

⁷⁸ La distance entre le centre de chaque carré et chaque site de DAB n'est pas définie « à vol d'oiseau » (autrement dit, en ligne droite). Elle correspond à la distance à parcourir pour un vrai trajet entre le centre de chaque carré et chaque site de DAB, à pied pour les agglomérations, et par la route pour les zones intermédiaires et rurales. Cette distance a été calculée via le logiciel OSRM.

⁷⁹ Ces deux mesures sont analysées pour s'assurer que les effets trouvés ne sont pas faussés par un changement du comportement des consommateurs lié aux habitudes de retraits (en termes de montant ou de fréquence). L'effet en valeur est calculé à euros constants.

71. Le tableau suivant montre les résultats de cette analyse. Un chiffre positif indique une augmentation de la distance à parcourir pour le consommateur, soit une diminution de l'accessibilité aux sites de DAB.

	Effet sur la distance-population (sans Accord du 31 mars 2023)	Effet sur la distance-population (avec Accord du 31 mars 2023)
Nombre de retraits	25%	9%
Valeur de retraits	24%	8%

Note : Effets moyens au niveau national. Les effets sont significativement supérieurs à zéro au sens statistique.

Source : Analyse de l'auditorat.

72. Les résultats indiquent une augmentation de la distance nécessaire pour se déplacer au DAB Batopin le plus proche suite à la mise en place de la coopération Batopin. Cet effet s'élève à 25% en absence de l'Accord du 31 mars 2023, et de 9% en sa présence, en nombre de retraits⁸⁰. L'Accord du 31 mars 2023 aurait donc aidé à diminuer les effets défavorables pour les consommateurs, mais n'a pas permis de les résoudre complètement.

73. En conclusion, dans son analyse préliminaire, l'auditorat estime que la coopération Batopin a généré, dans sa conception initiale et avec la signature de l'Accord du 31 mars 2023, un effet défavorable pour les consommateurs comparé à une situation contrefactuelle dans laquelle la coopération n'aurait pas eu lieu. En conséquence, il ressort de l'analyse préliminaire de l'auditorat sur l'accessibilité des DAB Batopin que la coopération Batopin est susceptible d'avoir une incidence défavorable sensible sur le paramètre de concurrence de l'accessibilité des DAB pour les consommateurs⁸¹.

V.3.3 Détérioration de la qualité de service du réseau de DAB

74. Dans son analyse préliminaire, l'auditorat a procédé à une approche quantitative et qualitative afin de déterminer si, et le cas échéant dans quelle mesure, la réalisation de la coopération Batopin pouvait engendrer une réduction de la qualité de service d'accès aux espèces pour le consommateur.

75. Le critère de qualité revêt différents aspects, qui concernent l'expérience du consommateur sur le site de DAB. Plus précisément :

- i) la vitesse de service, définie par i) le temps passé dans la file d'attente, entre l'arrivée sur le site et le début de l'utilisation du DAB et ii) le temps d'utilisation du DAB ;
- ii) la disponibilité des coupures demandées ;
- iii) l'offre de services complémentaires au DAB, tels que la lecture du solde, le changement de codes PIN, la lecture d'e-ID, etc. ;
- iv) l'offre d'autres services bancaires (services dispensés en agence) ; et
- v) la propreté et la sécurité du site.

⁸⁰ L'effet correspond à l'augmentation de la distance qu'un consommateur devra parcourir en décembre 2025 dans un scénario où la coopération Batopin a eu lieu, comparé à la distance qu'un consommateur aurait dû parcourir en décembre 2025 dans un scénario où la coopération Batopin n'aurait pas eu lieu, tout étant égal par ailleurs, y compris la diminution de la demande d'espèces, et la crise COVID. En valeur de retraits à euros constants cet effet s'élève à 24% en l'absence de l'Accord du 31 mars 2023, et de 8% en sa présence.

⁸¹ Lignes directrices, para. 30.

76. L'approche quantitative se concentre sur le premier aspect, soit la vitesse de service, qui est mesurable. Les autres aspects sont discutés dans une sous-section distincte qui traite de l'approche qualitative.

V.3.3.a Méthodologie

77. La vitesse de service est déterminée par plusieurs facteurs, notamment le nombre de DAB disponibles sur le site, le nombre de retraits demandés par les consommateurs, et la vitesse de traitement des machines installées.

78. Ces éléments combinés permettent d'estimer l'intensité d'utilisation donnée des DAB, qui mesure le nombre moyen de retraits par DAB et la valeur moyenne retirée par DAB, qui peuvent être considérés comme un indicateur de la qualité de service. A vitesse de DAB égale, l'intensité d'utilisation des DAB augmente lorsque le nombre de DAB disponibles sur le site diminue ou lorsque le nombre de consommateurs se rendant sur le site augmente en augmentant la probabilité de files.

79. Dès lors, l'auditorat a procédé à une estimation de l'évolution attendue de l'intensité d'utilisation moyenne des DAB engendrée par la coopération Batopin afin d'obtenir des indications sur une éventuelle augmentation des temps d'attente dans la file au sein des sites de DAB. Cette estimation est présentée dans la sous-section suivante (ci-après « Analyse qualité »).

80. Comme pour l'Analyse accessibilité, l'Analyse qualité compare le critère de qualité entre un scénario dit « factuel » et un scénario dit « contrefactuel ».

- i) Le scénario factuel est le scénario attendu en présence de la coopération Batopin. Il correspond à l'intensité d'utilisation mesurée pour l'ensemble de sites de DAB de Batopin à l'horizon de décembre 2025, y compris pour les sites de DAB supplémentaires prévus par l'Accord du 31 mars 2023.
- ii) Le scénario contrefactuel est le scénario projeté dans le cas où la coopération Batopin n'aurait pas eu lieu. Il correspond à l'intensité d'utilisation observée en 2022. Un scénario alternatif est utilisé avec l'année 2019 à titre de test de robustesse⁸². Cette mesure contrefactuelle est limitée par les informations disponibles.

81. Le scénario contrefactuel repose sur plusieurs hypothèses :

- i) l'évolution attendue du nombre et de la valeur de retraits en Belgique en 2025 est obtenue sur la base du même modèle économétrique discuté dans la section relative à l'accessibilité ;
- ii) l'intensité d'utilisation en 2025 est considérée comme étant similaire à celle observée en 2022 ;
- iii) la vitesse de traitement des machines des banques fondatrices et de Batopin est considérée comme étant similaire.

V.3.3.b Calcul des effets

82. Afin de déterminer si et dans quelle mesure la coopération Batopin induit des effets ressentis pour les consommateurs en termes de qualité, cette intensité d'utilisation contrefactuelle est comparée à

⁸² L'année 2019 a été utilisée comme test de robustesse car elle n'est pas affectée par la coopération Batopin. En effet, l'année 2022 est a priori le meilleur indicateur contrefactuel (car étant l'année la plus récente dans les données disponibles) mais cette année est affectée par la crise COVID et par la coopération Batopin dans une moindre mesure (car le réseau Batopin était déployé partiellement à ce stade). Comparer l'intensité d'utilisation de ces deux périodes permet de confirmer que 2022 est un bon indicateur contrefactuel.

celle du scénario factuel. Si l'intensité d'utilisation factuelle est supérieure à la contrefactuelle, il en résulte que la coopération Batopin comporterait un risque d'effets défavorables pour les consommateurs.

83. Les résultats de cet exercice sont présentés dans le tableau ci-dessous, qui montre l'intensité d'utilisation, mesurée en nombre et valeur mensuels moyens de retraits par DAB, séparément pour les scénarios factuels et contrefactuels. Il montre également la variation de l'intensité d'utilisation (dans la dernière colonne), qui présente le taux d'augmentation de l'intensité d'utilisation en présence de la coopération Batopin par rapport au scénario contrefactuel, basé sur l'intensité observée en 2022, en absence de cette coopération. Un taux positif suggère que l'intensité d'utilisation des DAB est susceptible d'augmenter, et donc de détériorer la qualité de service d'accès aux espèces pour les consommateurs (par exemple, via la présence de files).

Intensité d'utilisation mesurée en :	Acteur	Contrefactuel		Factuel	Variation de l'intensité d'utilisation 2022-2025
		Basé sur 2019	Basé sur 2022	Basé sur 2025	
Nombre de retraits par DAB	Batopin	[...]	[...]	[...]	[40%-50%]
	Non-Batopin	[...]	[...]	[...]	[0%-10%]
	Total	2.564	2.455	3.084	26%
Valeur de retraits par DAB ('000)	Batopin	[...]	[...]	[...]	[50%-60%]
	Non-Batopin	[...]	[...]	[...]	[10%-20%]
	Total	389 €	445 €	610 €	37%

Sources : Analyse de l'auditorat. Les valeurs indiquées dans les sections « Contrefactuel » et « Factuel » du tableau sont des moyennes mensuelles : par exemple, en 2019, en considérant l'ensemble des DAB, 2.564 retraits par DAB par mois sont observés en moyenne.

84. Les résultats montrent des variations de l'intensité d'utilisation élevées pour les DAB de Batopin (et les banques fondatrices) qui, dans l'appréciation préliminaire de l'auditorat, pourraient se traduire en une détérioration de la qualité de service d'accès aux espèces⁸³. Cette détérioration serait principalement attribuée à la coopération Batopin : il est attendu que l'intensité d'utilisation augmente de [40%-50%] en nombre de retraits et de [50%-60%] en valeur de retraits suite à la coopération Batopin pour les DAB Batopin.

85. Cependant, cette augmentation ne signifie pas nécessairement que les consommateurs passeront plus de temps dans la file d'attente, tant que Batopin s'assure que la demande plus importante à traiter par DAB soit répartie de manière suffisamment optimale au cours de la journée et géographiquement, ou que la vitesse de ses machines augmente par rapport à celle observée en 2022.

86. Il ressort néanmoins de l'analyse préliminaire de l'auditorat sur l'intensité de l'utilisation des DAB que la coopération Batopin est susceptible d'avoir une incidence défavorable sensible sur le paramètre de concurrence de la qualité des services fournis par Batopin⁸⁴.

⁸³ Ces résultats montrent également que l'intensité d'utilisation était similaire entre 2019 et 2022, ce qui suggère que l'année 2022 peut être utilisée en tant que scénario contrefactuel.

⁸⁴ Lignes directrices, para. 30.

V.3.3.c Autres indicateurs de qualité

i) La disponibilité des coupures

87. La disponibilité de différentes coupures est un facteur de qualité pour les consommateurs.
88. Batopin a constaté, par le biais d'enquêtes auprès des utilisateurs, que 82% d'entre eux préfèrent les billets de 20€ et 50€. Batopin fournit donc tous ses DAB avec des billets de 20€ et 50€.
89. En outre, Batopin fournit également des billets de 5€, 10€ et/ou 100€ dans certains points CASH. Batopin détermine la combinaison de billets dans un DAB en fonction de plusieurs éléments : la capacité requise en billets de 20€/50€, le type d'appareil DAB et les besoins locaux.
90. Dans son analyse préliminaire, l'auditorat estime qu'il n'est pas démontré au regard des éléments disponibles que la coopération Batopin ait un impact direct sur l'indicateur de qualité lié à la disponibilité des coupures de billets.
91. Cela n'empêcherait cependant pas que la disponibilité des différentes coupures de billets soit limitée indirectement par l'intensité d'utilisation accrue des DAB induite par la coopération Batopin (présentée ci-dessus dans l'Analyse qualité).

ii) L'offre d'autres services bancaires

92. Dans son analyse préliminaire, l'auditorat estime que la coopération Batopin peut également contribuer à induire une détérioration de la qualité d'un portefeuille plus large de services, qui peut comprendre également les services bancaires de détail dispensés historiquement en agence.
93. La configuration du réseau Batopin selon ses objectifs conduirait en effet à une diminution des agences des banques fondatrices, et à la diminution de leur offre physique de services bancaires de détail.
94. L'auditorat s'est concentré en l'espèce sur l'activité de la distribution de billets sans perdre de vue cet aspect.

iii) La propreté et la sécurité du site

95. En ce qui concerne la sécurité et la propreté des sites, l'auditorat n'a pas, dans son analyse préliminaire, identifié d'indices suffisants pour établir un lien de causalité suffisant entre une possible détérioration de ces aspects et la coopération Batopin.

V.3.4 Echange d'informations commercialement sensibles

96. La mise en œuvre d'un accord de production peut nécessiter l'échange d'informations commercialement sensibles. Il s'agit d'informations qu'il est important pour une entreprise de protéger de sorte à maintenir ou consolider sa position concurrentielle sur le marché⁸⁵. L'interdiction visée à l'article 101, § 1 TFUE trouvera à s'appliquer lorsque l'échange d'informations commercialement sensibles réduit l'incertitude concernant le fonctionnement du marché en question⁸⁶.

⁸⁵ Lignes directrices, para. 384.

⁸⁶ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 19 mars 2015, *Dole Food et Dole Fresh Fruit Europe/Commission*, C-286/13 P, point 121 et arrêt du 12 janvier 2023, *HSBC Holdings e.a./Commission*, C-883/19 P, point 115.

V.3.4.a Les échanges d'informations commercialement sensibles liés à la gouvernance de Batopin

97. L'auditorat a pu consulter les documents constitutifs de Batopin. Il ressort de leur analyse que les mesures d'encadrement mises en place sont de nature à limiter les échanges d'informations sensibles entre les banques fondatrices de Batopin.

V.3.4.b Les échanges d'informations commercialement sensibles dans le cadre des négociations concernant l'adhésion de nouveaux membres

98. Dans son analyse préliminaire, l'auditorat estime que, dans le cadre des négociations qui se sont déroulées entre Batopin et les autres opérateurs de DAB concernant leur possible adhésion au réseau Batopin, des informations commercialement sensibles ont potentiellement été communiquées à ces opérateurs au sujet du plan de localisation et de la structure tarifaire notamment.

99. A la lumière des documents à disposition de l'auditorat, il apparaît que la signature de « non disclosure agreements » entre les parties à la négociation n'a pas été systématique.

100. En l'absence de garanties visant à cadrer les échanges d'informations commercialement sensibles, l'auditorat ne peut avoir la certitude que les informations échangées étaient strictement nécessaires pour évaluer l'opportunité de rejoindre ou non le réseau Batopin et qu'elles n'ont été divulguées que dans un cadre restreint, à savoir uniquement aux personnes habilitées à recevoir de telles informations.

V.4 Conclusions de l'instruction

101. Dans son analyse préliminaire, l'auditeur estime que l'accord conclu entre les quatre banques fondatrices ne contient pas de restriction de concurrence par objet.

102. L'auditeur estime, suite aux analyses effectuées, que la coopération Batopin est susceptible d'avoir un effet défavorable sur l'accessibilité aux DAB Batopin (et des banques fondatrices) pour les consommateurs.

103. De même, l'auditeur estime, suite aux analyses effectuées, que la coopération Batopin est susceptible d'avoir un effet défavorable sur la qualité des services d'accès aux espèces fournis par Batopin.

104. Même si le risque semble limité, l'auditeur ne peut exclure, dans son analyse préliminaire, un risque d'échange d'informations commercialement sensibles au sein de Batopin ou avec des partenaires extérieurs.

VI. Engagements

105. Batopin et les banques fondatrices ont soumis le 29 novembre 2024 une proposition d'engagements pour répondre aux préoccupations identifiées par l'auditorat, conformément à l'article IV.45, 2° CDE.

106. En vertu de l'article IV.45, 2° CDE, ces engagements ont été soumis le 3 décembre 2024 par l'auditorat à consultation auprès de sept organismes représentant différents types de

consommateurs, les opérateurs de DAB et les organisations sectorielles⁸⁷. La consultation du marché de l'auditorat s'est clôturée le 8 janvier 2025.

107. Suite aux différentes réactions reçues des organismes consultés, Batopin a décidé d'adapter sa proposition d'engagements (les « Engagements »⁸⁸) le 3 février 2025.

108. Conformément à l'article IV.45 CDE, l'auditeur peut, après consultation et avis de l'auditeur-conseiller, décider de mettre fin, partiellement ou entièrement, à une instruction d'office, à l'égard de certaines ou de toutes les parties concernées s'il conclut que les engagements offerts par une partie concernée qu'il déclare contraignants, sont de nature à répondre à ses préoccupations.

109. Dans ce cadre, l'auditorat doit vérifier, conformément au principe de proportionnalité, que les engagements répondent aux préoccupations dont il a informé les entreprises concernées et que ces dernières n'ont pas offert d'engagements moins contraignants répondant d'une façon aussi adéquate à ces préoccupations. Dans l'exercice de cette vérification, l'auditorat doit prendre en considération les intérêts des tiers⁸⁹.

110. La section suivante présente les engagements proposés, les réactions reçues à la suite de la consultation et l'évaluation finale de l'auditorat au regard de ses préoccupations.

VI.1 Volet 1 : Accessibilité

VI.1.1 Première proposition d'engagements

VI.1.1.a Réalisation de 70 sites de DAB supplémentaires par rapport à l'extension prévue par l'Accord du 31 mars 2023 avec le gouvernement fédéral (point 2.1 des Engagements)

111. Batopin s'engage à ajouter 70 sites⁹⁰ de DAB supplémentaires pour le 31 décembre 2027, répartis sur l'ensemble du territoire national (Flandre, Wallonie, Bruxelles). Ces 70 sites supplémentaires s'ajoutent à l'extension du réseau Batopin résultant de l'Accord du 31 mars 2023, qui avait porté le nombre de sites du réseau à 970, et dont le caractère obligatoire est donc consacré par les engagements proposés.

112. Batopin se réserve l'opportunité de déterminer le nombre de DAB à installer sur les sites supplémentaires en fonction d'une analyse des besoins en tenant compte des données historiques pertinentes.

113. L'engagement est valable jusqu'au 31 décembre 2030.

VI.1.1.b Extension de la garantie de couverture du réseau (point 2.2 des Engagements)

114. Jusqu'au 31 décembre 2030, Batopin s'engage à ce que son réseau de DAB :

⁸⁷ Financité, Test-Achats, Unizo, l'UCM, OKRA, Febelfin et la BNB.

⁸⁸ Voir l'Annexe 1 à la présente décision.

⁸⁹ Voir Cour des marchés, arrêt du 1 décembre 2021, Caudalie /Autorité belge de la Concurrence, points 27 et 28 (renvoyant à la Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 29 juin 2010, Alrosa Company Ltd / Commission, C-441/07 P, points 38 à 48, notamment point 41) ; Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 9 décembre 2020, Groupe Canal+ SA, C-132/19 P, point 105.

⁹⁰ Un site est une structure accueillant au moins un DAB, et qui est conforme aux exigences prescrites par l'arrêté royal du 7 avril 2003 réglant certaines méthodes de surveillance et de protection du transport de valeurs et relatif aux spécificités techniques des véhicules de transport de valeurs, M.B., 29 avril 2003.

- i) reste présent dans les communes desservies par son plan de localisation tel que communiqué à l'auditorat et augmenté des sites supplémentaires ;
- ii) maintienne une couverture assurant qu'au moins 95% des résidents belges aient accès à un site Batopin permettant le retrait d'espèces à une distance maximale de 5 km par la route, pour autant que le nombre total de retraits enregistrés sur les réseaux des opérateurs DAB en Belgique (selon les données communiquées 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.

VI.1.2 Consultation du marché

115. Un certain nombre d'acteurs consultés estiment que l'extension du réseau de 70 sites (point 2.1 des Engagements) combinée avec le caractère obligatoire donné à l'extension du réseau tel que prévue par l'Accord du 31 mars 2023 (207 sites supplémentaire et 80 DAB supplémentaires en zone urbaine), ainsi que l'extension de la garantie de couverture du réseau (point 2.2 des Engagements), n'est pas de nature à répondre aux préoccupations relatives à la détérioration de l'accessibilité aux DAB en Belgique.

116. Ces acteurs soulignent tout d'abord que selon les dernières études « SPACE » de la Banque centrale européenne, la Belgique se distingue en Europe par de mauvais résultats d'accès aux espèces (en termes de perception par le consommateur) (voir également le point 14 ci-dessus).

117. Les associations de consommateurs signalent également qu'il n'est pas facile d'évaluer cet engagement sans connaître la localisation exacte des sites supplémentaires (i.e. information confidentielle vis-à-vis des acteurs consultés), et que l'attention doit être portée sur l'accessibilité dans les zones rurales, agglomérations, et urbaines, notamment en termes de distance pour les personnes âgées.

118. Les répondants concernés considèrent en outre que la garantie de couverture (i.e. assurant qu'au moins 95% des résidents belges aient accès à un site Batopin à une distance maximale de 5 km par la route) serait moins avantageuse que celle formulée dans l'Accord du 31 mars 2023⁹¹, et s'interrogent sur les modalités d'évaluation du respect de cette garantie.

119. Les répondants en question remarquent enfin que Batopin n'a pas offert d'engagements quant à l'accessibilité de la fonctionnalité de dépôt, pourtant reprise dans l'Accord du 31 mars 2023.

120. Sans se positionner, la BNB a en revanche indiqué que l'ajout de sites devrait « *en principe, contribuer à une meilleure accessibilité du réseau* ».

VI.1.3 Proposition d'engagements adaptée

121. Batopin a proposé d'adapter l'engagement « *Extension de la garantie de couverture du réseau (point 2.2 des Engagements)* » en ajoutant une condition (ii) liée à la fonction de dépôt.

122. Jusqu'au 31 décembre 2030, Batopin s'engage à ce que son réseau de DAB :

- i) inchangé à l'engagement proposé initialement (voir point 114 ci-dessus) ;
- ii) maintienne une couverture assurant qu'au moins 85% des résidents belges aient un site Batopin permettant le dépôt d'espèces à une distance maximale de 5 km par la

⁹¹ La distance annoncée est en-deçà de ce qui est prévu dans l'Accord qui retient trois distances : 2 km en zone urbaine, 3 km en zone intermédiaire et 5 km en zone rurale.

route⁹², pour autant que le nombre total de 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.

VI.1.4 Evaluation des engagements offerts

123. Les engagements ont été évalués de manière détaillée selon la méthode d'analyse des effets en termes d'accessibilité telle que décrite dans la section V.3 ci-dessus. L'auditorat estime qu'après la prise en compte de la localisation des 70 sites de DAB additionnels, l'effet défavorable sur l'accessibilité aux DAB Batopin (et des banques fondatrices) pour les consommateurs est compensé.

124. L'auditorat a en outre examiné la méthodologie de suivi et l'a jugée adéquate.

125. L'auditorat conclut donc que les engagements offerts concernant l'accessibilité du réseau répondent à ses préoccupations, et sont proportionnés.

VI.2 Volet 2 : Qualité

VI.2.1 Première proposition d'engagements

126. Batopin s'engage à respecter les engagements suivants jusqu'au 31 décembre 2030.

VI.2.1.a Suivi des volumes de transactions (point 3.1 des Engagements)

127. Batopin s'engage à continuer à effectuer un suivi des volumes des transactions de retraits par site, afin de vérifier l'intensité d'utilisation du réseau.

128. Une méthodologie de suivi détaillée a été transmise à l'auditorat⁹³.

129. Les données relatives aux volumes de transactions par site seront transmises à l'auditorat dans un rapport annuel (voir point VI.4.1.b).

VI.2.1.b Suivi de la disponibilité du réseau (point 3.2 des Engagements)

130. Batopin s'engage à continuer d'effectuer un suivi de la disponibilité de son réseau (tant au niveau des sites que des DAB), et à assurer une disponibilité du réseau au moins 95% du temps en moyenne. Cette moyenne est mesurée annuellement.

131. Une méthodologie de suivi détaillée a été transmise à l'auditorat⁹⁴.

132. Les données relatives à la disponibilité des opérations de retrait seront transmises à l'auditorat dans un rapport annuel (voir point VI.4.1.b).

133. D'ici fin 2025 au plus tard, les écrans des DAB du réseau Batopin indiqueront aussi, en cas d'indisponibilité de la fonction de retrait, la localisation du site (« point CASH ») Batopin le plus proche.

VI.2.1.c Heures d'ouverture (point 3.3 des Engagements)

134. Batopin s'engage à maintenir des heures d'ouverture 24/7 de ses sites, avec fermeture des CASH shops entre minuit et 6h. 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,

⁹² *Ibid.*

⁹³ Voir l'Annexe 1 à la présente décision.

⁹⁴ Voir l'Annexe 1 à la présente décision.

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.

VI.2.2 Consultation du marché

135. Un certain nombre d'acteurs consultés estiment qu'un suivi permanent des volumes de retraits (point 3.1 des Engagements) et de la disponibilité du réseau (point 3.2 des Engagements), ainsi que le maintien des heures d'ouverture (point 3.3 des Engagements) et la modification du logiciel des DAB aux fins d'indiquer le DAB fonctionnel le plus proche, n'est pas de nature à répondre aux préoccupations identifiées par l'auditorat relatives à la dégradation de la qualité de service du réseau de DAB Batopin.

136. Les répondants signalent qu'un suivi annuel proposé est moins fréquent que ce qui est prévu (mensuellement) par l'Accord du 31 mars 2023. De plus, ils indiquent qu'il existe des divergences dans les données sur les transactions (Febelfin et BNB) et que cela peut influencer les résultats du monitoring.

137. Les répondants indiquent que l'affichage du point CASH le plus proche pourrait être amélioré si il y était fait mention des DAB des opérateurs concurrents.

138. Les répondants mentionnent d'autres éléments de qualité non couverts par les engagements, tels que le choix des coupures disponibles lors de retraits, les plafonds de montant de retrait, la sécurité des sites, etc.

VI.2.3 Proposition d'engagements adaptée

139. Batopin a proposé d'adapter l'engagement « *Suivi de la disponibilité du réseau (point 3.2 des Engagements)* » en ajoutant une condition liée à la disponibilité de la fonction de dépôt.

140. En conséquence et à cause des adaptations opérationnelles à réaliser, la mise en œuvre de l'engagement est reportée d'une année.

141. D'ici fin 2026 au plus tard, les écrans des DAB du réseau Batopin indiqueront aussi, en cas d'indisponibilité de la fonction de retrait ou de dépôt, la localisation du site (« point CASH ») Batopin le plus proche permettant des opérations de retrait ou, le cas échéant, de dépôt.

VI.2.4 Evaluation des engagements offerts

142. L'auditorat a examiné la méthodologie de suivi et a estimé qu'elle était adéquate pour réaliser le suivi proposé. Les engagements ont été évalués de manière détaillée selon la méthode d'analyse des effets en termes de qualité telle que décrite dans la section V.3 ci-dessus.

143. L'auditorat précise que si le suivi est annuel, [confidentiel – secret d'affaires].

144. L'auditorat dispose également de la compétence de consulter les opérateurs de DAB, Febelfin ou d'autres acteurs du secteur pour vérifier et critiquer les chiffres recueillis par Febelfin.

145. L'auditorat indique qu'il n'est pas proportionné et désirable que Batopin indique la localisation des DAB des concurrents car cela impliquerait que Batopin ait accès à des informations commercialement sensibles sur leurs plans de localisation, et ce avant même l'installation des sites de DAB afin d'actualiser sa base de données.

146. L'auditorat estime que la gestion des coupures par Batopin n'apparaît pas problématique en tant que telle. Comme mentionné au point 88, Batopin fournit tous ses DAB avec des billets de 20€ et 50€,

et certains points CASH, en fonction du type d'appareil, de la capacité requise et des besoins de locaux, avec des billets de 5€, 10€ et/ou 100€. L'auditorat estime que la fixation de plafond de retrait se justifie par des raisons de service fonctionnel du réseau et pour des raisons externes (telles que la lutte contre le blanchiment d'argent). En ce qui concerne la sécurité des sites, l'auditorat n'a pas trouvé d'indices suffisants pour conclure que la sécurité des sites est moins élevée en présence de la coopération Batopin qu'en son absence.

147. L'auditorat conclut que les engagements offerts concernant la qualité de service du réseau répondent à ses préoccupations et sont proportionnés.

VI.3 Volet 3 : Echange d'informations commercialement sensibles

VI.3.1 Première proposition d'engagements

148. Batopin s'engage à encadrer les échanges d'informations commercialement sensibles (point 5 des Engagements) en instaurant les mesures nécessaires (i) au sein de Batopin, entre les actionnaires fondateurs, et (ii) avec d'autres acteurs du marché soit directement, soit indirectement, via notamment des instances réglementaires ou sectorielles. Ces mesures peuvent notamment impliquer la conclusion d'accords de confidentialité (« non disclosure agreements ») appropriés.

VI.3.2 Consultation du marché

149. Les acteurs consultés ont estimé (ou ne se sont pas exprimés) que l'engagement d'adopter les mesures nécessaires pour éviter les échanges d'informations commercialement sensibles (i) au sein de Batopin, entre les actionnaires fondateurs, et (ii) avec d'autres acteurs du marché soit directement, soit indirectement, était de nature à répondre aux préoccupations identifiées par l'auditorat.

150. Les acteurs consultés n'ont pas exprimé de commentaires.

VI.3.3 Proposition d'engagements adaptée

151. Batopin n'a pas modifié la proposition d'engagements relative à ce volet.

VI.3.4 Evaluation des engagements offerts

152. Suite aux résultats de la consultation, l'auditorat estime que les engagements proposés permettent de limiter les risques d'échanges d'informations et sont proportionnés.

VI.4 Modalités de mise en œuvre des engagements

VI.4.1 Première proposition d'engagements

VI.4.1.a Durée et mise œuvre des engagements (point 3.4 des Engagements)

153. Les engagements proposés couvrent une période allant de l'adoption de la présente décision de l'auditorat en vertu de l'article IV.45 CDE, jusqu'au 31 décembre 2030.

154. L'extension du réseau Batopin doit quant à elle être réalisée pour le 31 décembre 2027.

VI.4.1.b Suivi des engagements (point 4 des Engagements)

155. Batopin s'engage à soumettre à l'auditorat des rapports annuels le 31 mars (relatifs à l'année civile précédente; le dernier rapport annuel aura trait à l'année civile 2030) qui porteront sur les points suivants :

- i) le progrès du déploiement des sites supplémentaires, la première année civile couverte étant 2025 ;

- ii) la présence au niveau communal et la couverture du réseau, la première année civile couverte étant 2027 et la dernière année civile couverte étant 2030 ;
- iii) le suivi du fonctionnement du réseau, la première année civile couverte étant 2025 et la dernière année civile couverte étant 2030.

VI.4.1.c Modification des engagements (points 2.2 et 6 des Engagements)

156. En vertu du droit commun, Batopin dispose de la faculté de solliciter l'autorisation de l'auditeur général aux fins de lever, modifier ou remplacer, une ou plusieurs conditions ou obligations en cas de difficultés affectant de manière importante les conditions de mise en œuvre des engagements, comme par exemple une diminution dans la demande d'espèces et/ou une modification du cadre réglementaire, qui sont de nature à affecter de manière sensible les conditions financières de l'opération du réseau DAB de Batopin, ou l'augmentation (à l'exception d'une indexation prévue) d'une taxe communale en vigueur au 31 décembre 2022, ou l'introduction d'une taxe communale nouvelle au-delà de cette date.

157. L'engagement sur l'extension de la garantie de couverture (voir point VI.1.1.b) contient également une condition de révision. Le maintien d'une couverture assurant qu'au moins 95% (pour les retraits) des résidents belges aient accès à un site Batopin à une distance maximale de 5 km par la route, sera garantie pour autant que le nombre total de retraits 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.

VI.4.2 Consultation du marché

158. Un organisme consulté estime que Batopin pourrait accélérer (avant 2027) la mise en œuvre des sites supplémentaires si cette dernière était moins exigeante sur son cahier des charges de localisation de site.

159. Plusieurs répondants estiment également que la fin des engagements à 2030 est inacceptable, étant donné que l'accès aux espèces est un droit durable et pérenne.

160. Les répondants indiquent que la condition de remise en cause des engagements lors d'une diminution de 20% des transactions est plus restrictive que dans l'Accord du 31 mars 2023 (10%). La BNB attire notre attention sur le risque conséquent de la diminution du nombre de DAB par rapport aux engagements initiaux. A nouveau, les répondants indiquent qu'il existe des divergences dans les données sur les transactions (Febelfin et BNB).

VI.4.3 Proposition d'engagements adaptée

161. Batopin a proposé d'adapter le suivi des engagements (point 4 des Engagements) en ajoutant une condition liée à la disponibilité de la fonction de dépôt (ii).

162. Batopin s'engage à soumettre à l'auditorat des rapports annuels le 31 mars (relatifs à l'année civile précédente; le dernier rapport annuel aura trait à l'année civile 2030) qui porteront sur les points suivants :

- i) inchangé à l'engagement proposé (voir point 155 ci-dessus) ;

- ii) la présence au niveau communal et la couverture (en termes de la fonctionnalité de retrait et de dépôt) du réseau, la première année civile couverte étant 2027 et la dernière année civile couverte étant 2030 ;
- iii) inchangé à l'engagement proposé (voir point 155 ci-dessus).

163. Le maintien d'une couverture assurant qu'au moins 95% (pour les retraits) ou de 85% (pour les dépôts) des résidents belges aient un site Batopin à une distance maximale de 5 km par la route, sera garantie pour autant que le nombre total de retraits 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.

VI.4.4 Evaluation des engagements offerts

164. L'auditorat estime que la réalisation de 70 sites de DAB supplémentaires à horizon 2027 est un délai proportionné. Une opérationnalisation de 70 sites nécessite un délai minimum réalisable pour localiser, contracter et installer les sites de DAB concernés.

165. L'auditorat estime que l'engagement relatif au maintien jusqu'à 2030 du réseau existant et prévu pour 2027 est proportionné. L'auditorat s'attend à ce que ces emplacements soient maintenus plus longtemps en pratique, étant donné les investissements consentis et les engagements contractuels (baux locatifs, contrats d'entretien, etc.) liant Batopin à moyen terme. De plus, le contexte de marché et réglementaire est susceptible d'évoluer au cours des cinq prochaines années.

166. L'auditorat estime que la modalité de révision des engagements, avec la faculté de consulter l'auditeur général, est proportionnée.

167. L'auditorat estime également non problématique la possibilité de mettre fin à l'engagement sur le maintien de la couverture lors d'une diminution de 20% des transactions. L'auditorat est conscient du risque d'un effet « boule de neige », constaté dans ses analyses, et lié à la coopération Batopin, qui implique que la diminution structurelle du nombre de sites de DAB et de DAB mène de fait à une diminution des transactions⁹⁵. Cependant, comme mentionné ci-dessus, Batopin aura consenti à des investissements qui ne lui permettront pas de mettre fin à la couverture déployée à court terme. L'auditorat dispose également de la compétence de consulter les opérateurs de DAB, Febelfin ou d'autres acteurs du secteur pour vérifier et critiquer les chiffres recueillis par Febelfin.

168. L'auditorat conclut que la durée et les modalités de mise en œuvre des engagements offerts sont adéquats pour répondre à ses préoccupations et sont proportionnés.

VI.5 Conclusion sur les engagements

169. L'auditeur conclut que l'ensemble des engagements offerts par Batopin et les banques fondatrices, repris en annexe de la présente décision, et en faisant partie intégrante, sont proportionnés et de nature à répondre à ses préoccupations.

⁹⁵ L'effet « boule de neige » correspond à un effet de type dynamique. Par exemple, lorsque le nombre de sites de DAB diminue, le coût nécessaire pour retirer des espèces augmente, en réponse à cela, les consommateurs diminuent leur utilisation d'espèces. Suite à cette diminution de la demande d'espèces, les opérateurs de DAB peuvent décider de diminuer le nombre de sites de DAB. Les consommateurs répondront en diminuant le nombre de leurs retraits, et ainsi de suite jusqu'à arriver à un nouvel équilibre.

170. L'auditeur considère que les mesures de suivi sont suffisantes pour garantir le respect de ces engagements.

VII. Décision

Conformément à l'article IV.45, 2° CDE, l'auditeur, après avis de l'auditeur-conseiller :

- constate, vu les préoccupations soulevées dans le cadre de l'instruction et les résultats de la consultation du marché, que les engagements offerts par Batopin SA et les banques fondatrices (Belfius Banque SA, ING Belgique SA, KBC Bank SA et BNP Paribas Fortis SA) sont de nature à répondre à ses préoccupations ;
- déclare que les engagements identifiés ci-dessous offerts jusqu'au 31 décembre 2030 par Batopin SA et les banques fondatrices joints en annexe à la présente décision et en faisant partie intégrante sont contraignants :
 - Annexe 1 : Engagements et annexes
- décide par conséquent de mettre fin entièrement à l'instruction ouverte dans l'affaire CONCRPR-22/0001.

Cette décision est adressée à :

- Batopin SA dont le siège social est établi au 10, Boulevard Saint-Lazare, 1210 Saint-Josse-ten-Noode ;
- Aux banques fondatrices :
 - Belfius Banque SA dont le siège social est établi au 11 Place Charles Rogier, 1210 Saint-Josse-ten-Noode ;
 - ING Belgique SA dont le siège social est établi au 24 Avenue Marnix, 1000 Bruxelles ;
 - KBC Bank SA dont le siège social est établi au 2 Avenue du Port, 1080 Molenbeek-Saint-Jean ;
 - BNP Paribas Fortis SA dont le siège social est établi au 3 Montagne du Parc, 1000 Bruxelles.

Bruxelles, le 24 mars 2025,

Céline Vanhecke

Auditeur