Southwest : sanctionner le guichet, laisser le calendrier

Le 15 décembre 2023, le département américain des Transports (DOT) a infligé à Southwest Airlines une pénalité de 140 millions de dollars, la plus lourde jamais prononcée par le DOT en matière de protection des consommateurs. L'ordonnance sanctionne ce que les voyageurs ont subi au guichet et referme, dans une note de bas de page, l'enquête sur le réalisme du programme de vols sans conclure. La normalisation de la déviance décrite par Diane Vaughan permet de lire cet écart entre ce qui a été sanctionné et ce qui a été écarté.

DÉCLENCHÉE PAR

Sanction d'un régulateur · U.S. Department of Transportation — Office of the Secretary · Consent Order 2023-12-11 — DOT-OST-2023-0001 · 15 décembre 2023

Par Alexandre Berge · 26 octobre 2026 · 18 min de lecture · Chronique

Le récit retient une tempête, les pièces décrivent un guichet saturé

Le récit public retient un aléa climatique. Dans la réponse qu'elle a fait consigner dans l'ordonnance du DOT, la compagnie qualifie la tempête Elliott de « unprecedented winter storm » (tempête hivernale sans précédent), précise qu'elle transige à seule fin de règlement et ne reconnaît aucune violation. Le 9 février 2023, devant la commission du Commerce du Sénat, son directeur des opérations, Andrew Watterson, résumait la bascule dans son témoignage écrit : « What began as a weather event on December 21st turned into a Crew Scheduling event by December 24th. » (Ce qui a commencé comme un événement météorologique le 21 décembre est devenu, le 24 décembre, un événement de planification des équipages.)

Le document opposable est l'ordonnance 2023-12-11 (dossier DOT-OST-2023-0001). Elle établit qu'entre le 21 décembre 2022 et le 2 janvier 2023, Southwest a annulé ou fortement retardé plus de 16 900 vols, touchant plus de deux millions de passagers. L'enquête de l'Office of Aviation Consumer Protection (OACP, le service du DOT chargé de la protection des passagers) a reposé sur des audits au siège de Dallas et l'examen des plaintes. Ses constatations portent sur trois manquements, tous situés à l'interface avec le client : une assistance téléphonique défaillante pour des centaines de milliers de consommateurs, des remboursements tardifs pour des milliers de passagers, des notifications de statut de vol non envoyées à temps à plus d'un million de passagers.

Selon l'OACP, la compagnie a dû couper des milliers d'appels pour rétablir une musique d'attente qui s'était arrêtée, ce qui laissait croire aux appelants que la ligne ne fonctionnait plus. Entre le 19 et le 29 décembre 2022, l'envoi automatique des notifications a failli, et certains messages sont partis après l'heure de départ prévue. Le site de remboursement créé en urgence tenait pour « invalid » toute demande comportant une erreur dans le PNR (passenger name record, le code de réservation), sans message d'erreur ni recueil d'un moyen de contact. La réattribution des codes PNR à de nouvelles réservations a en outre conduit à rejeter des demandes légitimes.

Les montants appellent une qualification. Selon l'ordonnance, la compagnie avait déjà versé plus de 600 millions de dollars de remboursements et de défraiements. Les plus de 750 millions avancés par le communiqué du DOT du 18 décembre 2023 désignent le total que la compagnie paiera au titre de la crise, non une perte comptabilisée.

> **Ce que recouvrent les 140 millions de dollars**
>
> L'ordonnance fixe le montant « in compromise of civil penalties » (à titre de pénalité civile transactionnelle) en trois composantes. 35 millions sont payables au Trésor en trois échéances de 12, 12 et 11 millions. 72 millions sont compensés par l'obligation d'émettre 90 millions de dollars de bons de voyage entre le 30 avril 2024 et le 29 avril 2027. 33 millions sont crédités au titre des 25 000 points de fidélité déjà attribués à chaque passager touché, un lot valorisé à environ 300 dollars. Depuis l'ordonnance modificative du 5 décembre 2025, la dernière échéance de 11 millions est remplacée par un crédit. **Le montant effectivement versé au Trésor s'établit à 24 millions.**

L'analyse intègre la dernière étape publique du dossier, l'ordonnance modificative 2025-12-4. Le dernier document pris en compte est le rapport annuel 10-K de Southwest pour l'exercice 2025, déposé auprès de la SEC (Securities and Exchange Commission, l'autorité boursière américaine) le 5 février 2026. Le périmètre documentaire est arrêté au 26 octobre 2026.

Une note de bas de page referme la seule question qui touchait au modèle

La pièce décisive ne figure pas dans le dispositif (la partie de l'ordonnance qui énonce les décisions), mais en note 2, rattachée à la phrase qui fixe la pénalité.

> **Extrait de document : note 2 de l'ordonnance 2023-12-11 (DOT, 15 décembre 2023)**
>
> « In the interest of settlement, the Department is closing its investigation into whether Southwest engaged in unrealistic scheduling of flights and will not bring an enforcement action against Southwest involving unrealistic scheduling related to Southwest's December 2022 travel disruptions. The Department is not making a finding that Southwest did, or did not, engage in unrealistic scheduling. »
>
> (Dans l'intérêt de la transaction, le Département clôt son enquête visant à déterminer si

> Southwest a établi un programme de vols irréaliste et n'engagera pas de poursuite à ce titre. Il ne conclut ni que Southwest a établi, ni qu'elle n'a pas établi, un programme irréaliste.)

La même note rappelle qu'en droit fédéral, le programme irréaliste constitue une pratique déloyale et trompeuse. L'instrument existait, et le régulateur a choisi de ne pas s'en servir, au nom, selon son communiqué, d'un redressement rapide au profit du public.

Sur le réalisme du programme, la seule position publique reste celle de l'entreprise, dont le directeur des opérations se disait devant le Sénat « confident in our flight network and the schedules we have published for sale » (confiant dans notre réseau et dans les programmes que nous avons mis en vente). Dans les onze ordonnances transactionnelles publiées dans le dossier DOT-OST-2023-0001 entre janvier 2023 et décembre 2025, cette note est la seule mention du programme irréaliste.

L'ordonnance sanctionne ce que le passager a vu au guichet, et le calendrier sort du périmètre par la transaction. Le consent order (ordonnance rendue avec l'accord de l'entreprise, qui vaut transaction) échange la rapidité et la certitude d'un résultat contre le renoncement à établir certains faits. Le choix se défend, mais il laisse hors du dossier la question que la crise posait en premier : le programme vendu était-il compatible avec la capacité de l'entreprise à le rétablir après une perturbation majeure ?

Les outils ont tenu jusqu'à la limite de leur dimensionnement, pas au-delà

La cause opérationnelle est reconnue par la compagnie dans un document qui l'engage. Le témoignage de son directeur des opérations commence par « Let me be clear: we messed up » (soyons clairs : nous avons échoué). Il décrit une coordination dégradée entre le centre de contrôle des opérations, les escales et la planification des équipages. Il en est résulté des annulations tardives et répétées, au lieu des annulations groupées et anticipées habituelles, et un volume de modifications qui « overwhelmed our Crew Scheduling processes and technology » (a submergé nos processus et notre technologie de planification des équipages).

Le même texte écarte la thèse de la panne : « To be clear, our Crew Scheduling software didn't stop working during this event. » (Soyons clairs : notre logiciel de planification des équipages n'a pas cessé de fonctionner pendant cet événement.) Les équipes ne parvenaient plus à tenir à jour les affectations individuelles, et sans affectations à jour, l'outil d'aide à la décision ne pouvait proposer aucune réaffectation. Le témoignage conclut au besoin d'« add functionality to our Crew Scheduling software » (ajouter une fonctionnalité au logiciel) pour résorber un stock de rotations d'équipage (enchaînements de vols affectés à un même équipage) devenues inexécutables.

La défense consignée dans l'ordonnance suit la même logique. Selon la compagnie, tous les centres de réservation ont des limites de capacité, et les volumes d'appels ont « far eclipsed

any previous demand, or any expected level of demand » (largement dépassé toute demande antérieure et tout niveau de demande attendu). Pour les notifications, elle indique avoir dû, avec ses prestataires, augmenter la capacité de traitement pour revenir le 28 décembre au délai réglementaire de trente minutes. Le raisonnement général du DOT sur l'assistance téléphonique touche d'ailleurs ce point : une telle insuffisance, écrit-il, semble ne profiter qu'au transporteur, par des économies de personnel et d'informatique. **Les guichets sanctionnés et l'outil d'équipage obéissent au même schéma : des capacités dimensionnées pour la demande attendue, qui ont fonctionné jusqu'à leur limite.**

Le syndicat des pilotes (Southwest Airlines Pilots Association, SWAPA) va plus loin, et ses affirmations lui restent attribuées. Selon le témoignage de son président, le commandant Casey Murray, l'outil de réaffectation SkySolver traitait les équipages séparément de l'optimiseur interne qui gère avions et passagers, au point de produire des solutions contradictoires, et « was never designed to look back » (n'a jamais été conçu pour revenir en arrière). Le syndicat qualifie de « causal factor » (facteur causal) le défaut de modernisation d'outils datant des années 1990, et relève que d'autres compagnies ont utilisé ce produit pendant la tempête sans difficulté.

Lus ensemble, ces documents disent ce que la notion de panne masquait. **La crise n'a pas révélé une défaillance technique, mais une capacité de rattrapage qui n'avait jamais été construite.**

Une décennie d'alertes que chaque reprise rendait ordinaires

Selon son témoignage, le syndicat avertissait la compagnie depuis 2014 que la technologie et les processus de planification des équipages étaient en train de céder, et l'aurait prévenue en juin 2021 qu'il n'existait plus de marge d'erreur. Toujours selon le syndicat, l'entreprise avait connu en quinze ans près d'une douzaine de défaillances de moindre ampleur, dont celle d'octobre 2021 (plus de 2 200 annulations et 75 millions de dollars de coût, une estimation syndicale que les documents de l'entreprise consultés ne reprennent pas). En face, la compagnie décrivait une exploitation performante : au quatrième trimestre 2022, selon son directeur des opérations, la ponctualité atteignait 80,0 %, contre 72,6 % un an plus tôt, et le taux de réalisation des vols (part des vols programmés effectivement opérés) 99,1 %.

> **La normalisation de la déviance (Diane Vaughan, 1996)**
>
> Dans « The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, and Deviance at NASA » (University of Chicago Press, 1996), puis dans « System Effects » (2005), Diane Vaughan montre comment des anomalies répétées deviennent un risque acceptable. Les signaux sont mêlés (un incident est suivi d'un vol sans dommage), faibles (un écart hors norme paraît trop inédit pour se reproduire) ou routiniers (leur fréquence même atteste que la machine fonctionne comme prévu). Il en résulte une croyance « repeatedly reinforced by the safe return of each mission » (renforcée à chaque retour sans encombre

> d'une mission). Deux mécanismes l'entretiennent : la *culture de production*, qui fond les impératifs techniques, de coût et de calendrier, et le *secret structurel*, par lequel la structure de l'organisation masque la gravité d'un problème à ceux qui sont chargés de le contrôler. La catastrophe procède de décisions conformes aux règles et à la culture en vigueur, non d'une transgression.

Dans le dossier, chaque perturbation surmontée a pu confirmer que l'outil suffisait : c'est le signal mêlé. Les bons indicateurs de ponctualité ont joué le rôle du signal routinier. Le signal faible porte un nom dans le dossier : la catégorie de l'événement « sans précédent », que la compagnie mobilise après coup, est exactement celle qui, prospectivement, conduit une organisation à tenir un écart pour non reproductible. Le *secret structurel*, enfin, transparaît dans la dégradation des échanges entre centre de contrôle, escales et planification que décrit la compagnie elle-même.

La déviance n'est pas ici une infraction : c'est un outil de rattrapage resté en deçà des besoins, que chaque incident résorbé rendait un peu plus normal.

Le syndicat mobilise lui-même un cadre issu de Challenger, qu'il nomme « Normalization of Drift », et écrit que « Normalized drift was the root cause of the SWA meltdown » (la dérive normalisée a été la cause première de l'effondrement). Il en tire une lecture morale, celle d'une direction qui aurait cessé d'écouter le terrain. La lecture de Vaughan est plus exigeante : elle recherche les règles auxquelles chacun se conformait plutôt que des responsables. Le logiciel qui « n'a pas cessé de fonctionner » en fournit l'illustration. Le syndicat affirme d'ailleurs que le modèle point à point (des liaisons directes entre villes, sans aéroport pivot) n'est pas en cause. Le concept désigne moins un modèle d'affaires que la distance non mesurée entre ce modèle et la capacité de rattrapage dont il avait besoin.

Outre-Manche, un régulateur a qualifié l'écart au plan

Le précédent le plus proche est la migration informatique de la banque britannique TSB en 2018. Dans sa notice finale du 20 décembre 2022, la Prudential Regulation Authority (PRA, le régulateur prudentiel rattaché à la Banque d'Angleterre) fixe une pénalité de 27 millions de livres, ramenée à 18,9 millions après réduction pour règlement amiable. Elle retient un manquement à ses règles fondamentales n° 2 (gérer ses services et ses externalisations avec compétence, soin et diligence) et n° 6 (organiser et contrôler l'activité de manière responsable et efficace). Le paragraphe 2.15 décrit un programme rapidement en retard sur le « Defender Plan », le plan de migration approuvé en octobre 2017, au point que des principes de test critiques ont été écartés pour tenir la date. La PRA écrit : « It does not appear that deviations from the Defender Plan were sufficiently challenged by the Firm » (il n'apparaît pas que les écarts au plan Defender aient été suffisamment remis en cause par l'établissement).

La proximité structurelle tient à trois éléments : un calendrier qui commande, des écarts

absorbés pour le tenir, un jugement de capacité jamais révisé. La différence porte sur l'objet de la sanction. La PRA sanctionne l'arbitrage lui-même, la manière dont le programme a été organisé et contrôlé. Le DOT sanctionne les conséquences visibles par le passager. Les mandats diffèrent, mais la note 2 montre que le droit américain offrait aussi une prise sur le programme. Deux régulateurs se sont trouvés devant des déviances normalisées de même forme, et un seul en a fait l'objet de sa décision.

La suite réglementaire rémunère le remède sans qualifier la cause

L'ordonnance modificative du 5 décembre 2025 prolonge la logique de la première. Après deux versements de 12 millions, en février 2024 et en janvier 2025, elle remplace la dernière échéance par un crédit pour l'amélioration de la ponctualité et du taux de réalisation, que le DOT attribue aux 112,4 millions de dollars investis dans le centre de contrôle des opérations, notamment dans des « optimizers to improve aircraft and crew network recovery » (des optimiseurs destinés au rétablissement du réseau des avions et des équipages). Sixième et huitième sur ces deux critères parmi les dix premiers transporteurs américains en 2022, la compagnie était troisième sur les deux pour les neuf premiers mois de 2025.

Le 10-K de l'exercice 2023, déposé le 6 février 2024, fait état d'une mise à niveau du logiciel qui réaffecte les équipages lors des perturbations. Il indique surtout qu'en 2023, la compagnie a réuni l'équipe qui conçoit son programme de vols et celle qui supervise le centre de contrôle des opérations. Le 10-K de l'exercice 2025 cite encore, parmi ses facteurs de risque, la tempête Elliott comme un événement qui a pesé sur le rétablissement de la compagnie plus lourdement que sur celui des autres transporteurs.

La compagnie a ainsi réuni, dans sa propre structure, les deux fonctions dont la note 2 laissait la relation hors examen : celle qui fixe le programme vendu et celle qui doit le rétablir. Le régulateur, lui, a reconnu et rémunéré le remède sans avoir qualifié la cause. **Sur une pénalité affichée de 140 millions de dollars, 24 millions ont été versés au Trésor, le reste a été converti en indemnisation des passagers ou en reconnaissance d'investissements.**

Vaughan a décrit ce type d'issue : en 2005, elle relève que la commission d'enquête sur Challenger avait localisé la cause dans des erreurs individuelles, sans intégrer la *culture de production* au scénario causal, et que le schéma s'est reproduit avec Columbia malgré l'application des recommandations. La comparaison ne porte pas sur la gravité, sans commune mesure, mais sur la forme du traitement : corriger la couche visible d'une défaillance laisse intacte la couche où l'arbitrage s'est formé.

Le mécanisme, sans le nom de l'entreprise

Une organisation dimensionne un outil critique de rattrapage pour l'exploitation nominale. Des incidents intermédiaires sont surmontés au prix d'efforts manuels. Chaque retour à la normale confirme que l'outil suffit, pendant que des indicateurs globaux satisfaisants détournent

l'attention de la marge réelle. Le jour où le volume de changements dépasse la capacité de saisie humaine, l'outil continue de fonctionner, mais sur une représentation de la réalité qui n'est plus à jour. Le contrôle externe, lorsqu'il est organisé autour de la protection des usagers, sanctionne alors ce qui se voit à l'interface et laisse de côté l'arbitrage qui a fixé la capacité.

Quatre conditions rendent ce mécanisme probable : un outil de réaffectation ou d'ordonnancement dont la fonction de reprise n'a jamais été éprouvée à grande échelle, des alertes de terrain que chaque incident résorbé semble démentir, un cloisonnement entre la fonction qui fixe l'engagement commercial et celle qui doit le tenir en situation dégradée, un contrôle qui privilégie la transaction rapide à l'établissement des faits. Un hôpital qui planifie ses lits et ses soignants, un opérateur de réseau d'énergie ou un centre de services informatiques s'y exposent dès qu'un engagement vendu repose sur une capacité de rattrapage non mesurée.

Les signes en sont observables de l'extérieur : des retours d'expérience qui précisent que le système n'a pas cessé de fonctionner, des incidents de même forme qui se répètent, des sanctions qui se décomposent surtout en crédits et en compensations. Ils indiquent où regarder, non ce qu'il faudrait conclure.

Ce que la note 2 laisse à vérifier

Le dossier Southwest se referme sur le paradoxe du titre. Une pénalité que le DOT présente comme trente fois supérieure à toute pénalité antérieure en matière de protection des consommateurs porte sur le guichet, et la question du calendrier en a été retirée par une note de bas de page. Lue avec Vaughan, la séquence montre un outil conforme à son usage ordinaire, des alertes absorbées comme des incidents ordinaires et un contrôle qui a établi les faits visibles du passager en laissant hors champ ceux du programme. Cette lecture suggère que la *normalisation de la déviance* s'est prolongée jusque dans le traitement réglementaire : en décembre 2025, l'investissement de rattrapage a été rémunéré sans que la cause qu'il corrige ait été qualifiée.

Une hypothèse en découle. Si la transaction a durablement déplacé l'enjeu vers l'indemnisation et le crédit d'investissement, la clôture du dispositif suivra la même logique, et aucune constatation de programme irréaliste ne sera établie. Deux indicateurs permettront de la vérifier. La période des bons s'achève le 29 avril 2027, et le dernier rapport sous serment prévu par l'ordonnance est dû le 28 mai 2027 : d'ici au 30 novembre 2027, le dossier DOT-OST-2023-0001 montrera si une éventuelle ordonnance de clôture ou de modification relative à Southwest s'en tient aux bons et aux investissements. D'ici au 30 novembre 2028, il restera à vérifier si une ordonnance de sanction du DOT dans le domaine aérien, quelle que soit la compagnie, contient une constatation de « unrealistic scheduling ». Son absence à ces deux échéances confirmerait l'hypothèse, sa présence l'infirmerait.

Note méthodologique

Sources principales : ordonnances DOT 2023-12-11 et 2025-12-4, communiqué du DOT du 18 décembre 2023, témoignages écrits au Sénat du 9 février 2023, 10-K de Southwest 2023 et 2025, notice de la PRA du 20 décembre 2022. Les manquements envers les passagers sont établis par le DOT et contestés par la compagnie, qui transige sans reconnaissance. La saturation de la planification des équipages est reconnue par la compagnie. SkySolver, le caractère causal du défaut de modernisation, les alertes et l'épisode d'octobre 2021 sont attribués au syndicat, l'effet des investissements de 2025 au DOT. La compagnie (10-K 2023) et le syndicat comptent plus de 16 700 vols annulés du 21 au 31 décembre, le DOT plus de 16 900 annulés ou fortement retardés du 21 décembre au 2 janvier : le chiffre du DOT est retenu pour son périmètre plus large. L'ordonnance date du « December 26, 2023 » une alerte des prestataires de la compagnie qui ne peut concerner que décembre 2022, date retenue. L'absence de constatation sur le programme irréaliste porte sur les onze ordonnances du dossier DOT-OST-2023-0001 et les documents cités, dans un périmètre documentaire arrêté au 26 octobre 2026. Choix de l'auteur : Vaughan est lue dans sa version propre (conformité aux règles en vigueur) plutôt que dans la version morale de « dérive » qu'en donne le syndicat, et TSB est le seul parallèle développé. Recherche de sources, croisement des données et structuration du raisonnement s'appuient sur une assistance par intelligence artificielle. Le choix de l'angle et du cadre théorique, la vérification des sources, les arbitrages et l'établissement du texte final relèvent de l'auteur.

Sources

Décisions et documents d'autorités

- U.S. Department of Transportation, Office of the Secretary, « Consent Order », Order 2023-12-11, Southwest Airlines Co., Docket DOT-OST-2023-0001, 15 décembre 2023 : https://www.transportation.gov/sites/dot.gov/files/2023-12/Southwest%20Order%202023-12-11.pdf
- U.S. Department of Transportation, Office of the Secretary, « Consent Order », Order 2025-12-4, Southwest Airlines Co., Dockets DOT-OST-2025-0001 et DOT-OST-2023-0001, 5 décembre 2025 : https://www.transportation.gov/sites/dot.gov/files/2025-12/Southwest%20Airlines%20-%20Order%202025-12-4.pdf
- U.S. Department of Transportation, « DOT Penalizes Southwest Airlines $140 Million for 2022 Holiday Meltdown », communiqué, 18 décembre 2023 : https://www.transportation.gov/briefing-room/dot-penalizes-southwest-airlines-140-million-2022-holiday-meltdown
- U.S. Department of Transportation, dossier DOT-OST-2023-0001 sur le portail fédéral Regulations.gov, liste des onze ordonnances transactionnelles retenues dans le périmètre documentaire arrêté au 26 octobre 2026 : https://www.regulations.gov/docket/DOT-

OST-2023-0001/document

Documents parlementaires

- U.S. Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation, audition « Strengthening Airline Operations and Consumer Protections », témoignage écrit d'Andrew Watterson, Chief Operating Officer, Southwest Airlines Co., 9 février 2023 : https://www.commerce.senate.gov/wp-content/uploads/media/doc/Written%20Testimony%20of%20Andrew%20Watterson,%20COO,%20Southwest%20Airlines%20-%20FINAL.pdf
- U.S. Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation, « Written Testimony of Captain Casey Murray, President, Southwest Airlines Pilots Association (SWAPA) », 9 février 2023 : https://www.commerce.senate.gov/wp-content/uploads/meetings/19F99589-8C0F-4198-BD63-ED8722F2EFBD/Captain%20Casey%20Murray%20Testimony%20Senate%20CST%20Feb2023%20.pdf

Documents de l'organisation

- Southwest Airlines Co., « Form 10-K, Annual Report for the fiscal year ended December 31, 2023 », déposé le 6 février 2024 : https://investors.southwest.com/sec-filings/all-sec-filings/content/0000092380-24-000027/luv-20231231.htm
- Southwest Airlines Co., « Form 10-K, Annual Report for the fiscal year ended December 31, 2025 », déposé le 5 février 2026 : https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/92380/000009238026000004/luv-20251231.htm

Cadre théorique

- Diane Vaughan, « The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, and Deviance at NASA », University of Chicago Press, 1996, édition augmentée avec nouvelle préface, janvier 2016, page de l'éditeur : https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/C/bo22781921.html
- Diane Vaughan, « System Effects: On Slippery Slopes, Repeating Negative Patterns, and Learning from Mistake? », chapitre 3 de William H. Starbuck et Moshe Farjoun (dir.), « Organization at the Limit: Lessons from the Columbia Disaster », Blackwell Publishing, 2005, p. 41 à 59, version retenue dans le périmètre documentaire : https://raghavan.usc.edu/2020-fall-computing-and-global-change/vaughan.pdf

Parallèle

- Prudential Regulation Authority (Bank of England), « Final Notice », TSB Bank plc, 20 décembre 2022 : https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/regulatory-action/final-notice-from-pra-to-tsb-bank.pdf