



**Cour des comptes
du canton de Vaud**

Audit du processus d'enclassement des élèves au degré primaire

Synthèse du rapport d'audit

Etablir des principes communs et
améliorer la transparence



**Rapport n° 92
mai 2026**

Rue de Langallerie 11 - 1014 Lausanne
Téléphone : 021 316 58 00
info.cour-des-comptes@vd.ch

Image de couverture : © David Wagnieres - www.davidwagnieres.ch

Le rapport d'audit complet ainsi qu'une capsule vidéo sont librement accessibles sur le site de la Cour des comptes du canton de Vaud : www.cdc-vd.ch.

Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.



Pourquoi un audit sur le processus d'enclassement ?

L'enseignement obligatoire est une politique publique fondamentale qui représente des enjeux financiers importants et qui est mise sous pression ces dernières années, notamment par une forte augmentation du nombre d'élèves vaudois (+12% environ sur les dix dernières années). Lors de la dernière rentrée scolaire, ils étaient près de 99'000 élèves, dont plus de 69'000 à l'école primaire. Dans le canton de Vaud, les responsabilités sont partagées entre le canton et les communes, ce qui requiert une étroite coordination et entraîne une certaine complexité.

Selon le principe établi par la loi, un-e élève fréquente l'établissement scolaire de sa commune de domicile. Si cela paraît simple, la réalité est plus complexe. En effet, de nombreux établissements couvrent le territoire de plusieurs communes et/ou disposent de plusieurs bâtiments. Dès lors, une décision doit être prise afin de déterminer dans quel bâtiment un-e élève sera scolarisé-e, en fonction de son âge, de ses besoins et des infrastructures à disposition. La manière dont cette décision est prise et ses enjeux ne sont pas toujours clairement expliqués aux parents d'élèves, alors même que l'impact sur la vie de famille peut être lourd. Les conséquences sont également grandes pour les communes, qui doivent offrir à l'élève les services annexes auxquels elle ou il a droit, conformément aux dispositions constitutionnelles sur l'école à journée continue.

Afin d'évaluer la manière dont cette décision est prise, la Cour des comptes a mené un audit visant à répondre à la question suivante :

La gestion du processus d'enclassement (au degré primaire de l'école obligatoire) est-elle performante ?

La Cour a réalisé cet audit en analysant, d'une part, ce que la Direction générale de l'enseignement obligatoire et de la pédagogie spécialisée (DGEO) a mis en place pour assurer un processus d'enclassement performant dans chaque établissement scolaire du canton et, d'autre part, comment ce processus est effectivement réalisé dans un échantillon de six établissements scolaires.

L'audit a concerné le degré primaire uniquement (soit des enfants âgés entre 4 et 12 ans environ), car les élèves ont des besoins d'encadrement importants. En outre, les thématiques suivantes ont été écartées, soit pour limiter l'étendue et la complexité de l'audit, soit parce qu'elles relèvent de décisions politiques : partage des responsabilités et des coûts entre canton et communes, impact d'une décision d'enclassement sur un-e élève en particulier et calcul du nombre de postes nécessaires (corps enseignant, aides à l'intégration et postes administratifs) pour chaque établissement scolaire.



Les principaux acteurs

Les rôles et les responsabilités des différents acteurs de l'école, y compris les parents d'élèves, sont définis dans la loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) et son règlement d'application. Ainsi le canton, via le Département de l'enseignement et de la formation (DEF) organise le système scolaire et la DGEO assure sa mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la pédagogie, les ressources humaines et les finances. Mais ce sont bien les nonante-trois établissements scolaires et les dix-huit établissements de pédagogie spécialisée du canton, répartis dans huit régions scolaires, qui ont la tâche concrète de gérer l'enseignement au quotidien selon le cadre qui leur est imposé. Chaque établissement est géré par un conseil de direction, composé d'une directrice ou d'un directeur, nommé par le Conseil d'Etat, et d'un certain nombre de doyennes et doyens.

Quant aux communes, il leur appartient de mettre en place les conditions matérielles nécessaires à l'école. Tout d'abord, elles doivent construire et entretenir les bâtiments scolaires de même que fournir les équipements et mobiliers nécessaires. Ensuite, elles doivent assurer le transport des élèves depuis leur domicile, organiser l'accueil des élèves avant et après les cours, de même que les devoirs surveillés, les restaurants scolaires et occasionnellement d'autres activités extrascolaires (par exemple sportives). De nombreuses communes se regroupent afin de répondre à leurs obligations, souvent sous la forme d'une association de communes. Des regroupements de communes se font également dans le domaine de l'accueil de jour au travers des réseaux d'accueil de jour, qui sont parfois organisés sur un territoire plus vaste que le domaine scolaire et sous une forme juridique différente.

Cette répartition des responsabilités entre canton, établissements scolaires et communes, ainsi qu'entre différentes entités au niveau communal dans les domaines scolaire et d'accueil de jour, peut être difficile à comprendre pour les parents d'élèves.



Les principaux constats

Un processus d'enclassement performant doit permettre de trouver l'équilibre entre les objectifs et les contraintes de toutes les parties prenantes. Il s'agit donc d'assurer le respect des règles cantonales applicables, de prendre en compte l'intérêt de l'élève (y compris ses éventuels besoins particuliers), de considérer les besoins en matière de garde et d'assurer la meilleure utilisation possible des infrastructures mises à disposition par les communes (bon usage de l'argent public). Durant son audit, la Cour a observé une grande diversité dans les pratiques des six établissements scolaires. Cela s'explique principalement par l'autonomie organisationnelle que la loi leur confère, afin de leur permettre de s'adapter aux spécificités locales. La Cour estime toutefois qu'une certaine harmonisation est possible et souhaitable.

Les principes légaux et réglementaires sont bien respectés, malgré un accompagnement par la DGEO plutôt distant et concentré sur les aspects financiers

Dans les six établissements scolaires qu'elle a audités, la Cour a pu constater que le domicile est effectivement le premier critère pris en compte pour déterminer le lieu d'enclassement. Des

dérogations sont possibles sous certaines conditions, prévues par la loi. Les effectifs dans les classes respectent bien les limites réglementaires, les classes à fort effectif (plus de vingt-trois élèves) restent rares. La DGEO n'émet que peu de directives dans le domaine de l'enclassement. Par exemple, il n'existe aucune indication sur la manière de déterminer dans quel bâtiment un·e élève sera scolarisé·e, ce qui est important lorsqu'un établissement scolaire couvre le territoire de plusieurs communes et dispose de plusieurs sites. A ce jour, le suivi effectué par la DGEO porte principalement sur les aspects financiers et peu sur les aspects organisationnels. La volonté existe de développer un rapport de gestion harmonisé, qui permettrait un suivi plus complet des pratiques des établissements scolaires dans différents domaines.

La numérisation du processus est incomplète

L'école vaudoise est en retard en matière de dématérialisation. C'est aujourd'hui encore le dossier papier de l'élève qui fait foi et les communications avec les familles se font pour la grande majorité toujours par courrier. Pour faciliter la gestion administrative des établissements, la DGEO a développé plusieurs applications. Dans le domaine de l'enclassement, c'est un logiciel nommé LAGAPEO qui est utilisé. Il facilite le contrôle de l'obligation scolaire, grâce à une interface avec le Registre cantonal des personnes, car il permet d'identifier les élèves et futur·e-s élèves domicilié·e-s dans l'aire de recrutement d'un établissement scolaire donné. Également utilisé pour la planification financière, il n'est toutefois pas jugé suffisant pour couvrir l'entier du processus d'enclassement. Les six établissements scolaires audités ont en effet chacun développé leur propre fichier Excel ad hoc en complément, car certaines informations importantes pour l'enclassement ne figurent pas dans LAGAPEO. Les établissements scolaires estiment par ailleurs que la mise à jour des données communiquées par les parents d'élèves dans le système est fastidieuse. Toutefois, la Cour considère que la pleine utilisation de certaines fonctionnalités déjà existantes dans le logiciel permettrait des gains d'efficacité.

Les membres du conseil de direction n'ont pas tous un cahier des charges signé, bien que cela soit exigé par la loi

Une description claire des rôles et responsabilités est indispensable à la performance d'un processus et d'une organisation en général. La LEO exige d'ailleurs que les missions des membres du conseil de direction d'un établissement scolaire soient fixées dans un cahier des charges. Dans les six établissements audités, seuls deux directeurs ont en leur possession un cahier des charges signé, malgré la mise à disposition par la DGEO d'un cahier des charges modèle depuis 2016 pour cette position. Pour les doyennes et les doyens, si trois établissements ont établi un cahier des charges et deux autres ont préféré une lettre de mission ou une simple liste de tâches, force est de constater que la plupart de ces documents ne sont ni à jour, ni formellement signés. Cela peut s'expliquer par le fait que la DGEO n'a pas encore mis à disposition de modèle de cahier des charges pour cette position. Un projet est en cours pour y remédier et clarifier la position des doyennes et doyens, aussi vis-à-vis du corps enseignant et du personnel administratif.

En matière d'enclassement, si un cadre général existe, il y a des différences dans la manière de l'appliquer

En plus du domicile de l'élève et de la prise en compte d'éventuels besoins particuliers, chaque établissement scolaire considère d'autres critères secondaires pour déterminer dans quel bâtiment un-e enfant sera scolarisé-e, avec des priorités qui ne sont pas les mêmes. Il s'agit par exemple de l'équilibre entre filles et garçons, des fratries ou des contraintes liées aux transports scolaires. La Cour a également constaté qu'aucun des six établissements n'avait établi de règle claire sur la prise en compte d'un éventuel lien entre un-e élève et un-e enseignant-e. Le traitement des vœux exprimés par les parents est laissé à l'entière liberté des directions d'établissement, ce qui explique des différences dans leur traitement. Ces vœux sont très souvent en lien avec des impératifs d'organisation familiale et des besoins en matière d'accueil de jour. L'absence d'un cadre commun conduit chaque établissement à appliquer son propre processus et rend l'enclassement de l'élève peu prévisible.

La protection des données est perçue comme un frein à la collaboration entre l'école et les communes

La direction de l'établissement scolaire joue un rôle critique pour assurer une bonne collaboration avec les communes de son aire de recrutement. Pour rappel, une fois l'enclassement d'un-e élève déterminé, les communes doivent mettre en place les services connexes (transports scolaires, cantines, accueil parascolaire) dont l'enfant a besoin. Pour pouvoir le faire, elles doivent disposer de certaines informations, dont le lieu d'enclassement, en temps opportun. Dans les six établissements scolaires, si une bonne collaboration est en place, les modalités pratiques (quand, quoi, comment) sont peu formalisées et la coordination avec les structures en charge de l'accueil parascolaire peut encore être améliorée. Les règles en matière de protection des données personnelles sont souvent perçues comme rendant la coordination plus difficile et l'administration moins efficace. En effet, l'école ne partage aujourd'hui que certaines données bien précises (nom, adresse et lieu de scolarisation). Des initiatives pour le partage des données de contact des parents et des annonces d'absence des élèves sont prises par certains établissements. Elles doivent toutefois être organisées dans le cadre de la législation applicable.

La transparence vis-à-vis des parents d'élèves n'est pas complète

Le canton encourage les établissements scolaires à communiquer et collaborer avec les parents d'élèves, car une bonne relation entre l'école et la famille est déterminante pour la qualité de la scolarité d'un-e enfant. Toutefois, il n'existe pas de directive précisant ce qui doit être communiqué ni quand en matière d'enclassement. Des bonnes pratiques ont été observées dans les six établissements scolaires audités et mériteraient d'être généralisées : organiser chaque année une séance de présentation aux parents des futur-e-s 1P, expliquer les critères pris en compte dans le processus d'enclassement et la complexité de trouver un équilibre entre les besoins individuels et collectifs, prévenir en avance si un-e enfant devait être scolarisé-e dans un village autre que celui de son domicile. Les parents ne sont pas non plus toujours informés de la possibilité d'émettre des vœux ni de la manière dont les besoins en place d'accueil parascolaire sont pris en compte.



LES RECOMMANDATIONS

Sur la base des constats formulés ci-dessus, la Cour formule six recommandations qui ont toutes été acceptées. Ces recommandations s'adressent à la DGEO, car elle est la mieux placée pour les mettre en œuvre et ainsi réduire les écarts entre les pratiques des établissements scolaires du canton. Les analyses effectuées auprès des six établissements scolaires ont fait l'objet de fiches individuelles présentant les bonnes pratiques et les points d'amélioration. Ces fiches figurent en annexe du rapport d'audit.

Les recommandations sont assorties d'un degré de priorité fixé par la Cour et d'un délai de mise en œuvre défini par la DGEO :

Titre de la recommandation	Priorité	Mise en œuvre
Améliorer l'accompagnement des utilisatrices et utilisateurs de LAGAPEO et CartoEO	Moyenne	31.10.2027
Clarifier les rôles et responsabilités au sein des conseils de direction	Elevée	31.12.2026
Harmoniser les pratiques en matière d'enclassement	Moyenne	01.08.2028
Définir le socle d'une bonne collaboration avec les entités communales	Moyenne	01.08.2028
Permettre un partage des données en toute conformité	Elevée	10.01.2029
Améliorer la transparence vis-à-vis des parents d'élèves	Moyenne	01.08.2028