

11. PETITE ENFANCE

11.1. HISTORIQUE

Depuis l'Ancien Régime, le mode de garde traditionnel des enfants en bas âge est la mise en nourrice. Il faut attendre la fin du XVIII^e siècle pour que le législateur instaure un code des droits et devoirs à l'attention des « gardiennes d'enfants », puis une surveillance médico-sociale. La loi du 23 décembre 1874 encadre la protection des enfants du premier âge. La surveillance des nourrices est renforcée lors de la création des services de protection maternelle et infantile à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Toutefois, jusqu'en 1977, le placement en nourrice reste un mode de garde peu encadré juridiquement.

La première crèche est créée en 1844 par Jean-Baptiste Firmin Marbeau, adjoint au maire du premier arrondissement de Paris. Les crèches collectives destinées à accueillir les enfants dont les mères travaillent se développent tout au long du XIX^e siècle à la faveur de la révolution industrielle. Elles sont gérées par des bienfaiteurs privés, des patrons aux idées sociales avancées, bientôt relayés par les municipalités à partir de la fin du XIX^e siècle.

En 1953, quand les bureaux d'aide sociale (BAS) sont créés dans les communes, la gestion des crèches relève de l'aide sociale facultative.

À partir des années 1960, les modes de garde des jeunes enfants évoluent et se diversifient. Les haltes-garderies destinées à accueillir ponctuellement les jeunes enfants font leur apparition en 1962.

Aujourd'hui, en complément de ces modes de garde traditionnels, apparaissent des « espaces multi-accueils » à destination des enfants nécessitant seulement une à trois journées de garde par semaine ou à amplitude horaire importante et variable. Le domaine de la petite enfance représente un enjeu de taille pour l'accueil de nouveaux habitants dans les communes. C'est dans ce contexte que la Caisse nationale d'allocations familiales a établi la prestation de service unique (PSU) applicable depuis le 1^{er} janvier 2005. Du fait du développement, par certaines communes, d'une politique familiale volontariste, la compétence « petite enfance » qui était en général rattachée au domaine de l'aide sociale, les crèches étant initialement comprises dans ce domaine, est identifiée au sein d'une direction de l'enfance ou de la famille.

11.2. ORGANISATION

11.2.1. Les assistants maternels

Le statut des assistants maternels est défini par la loi n° 77-505 du 17 mai 1977, la loi n° 92-642 du 12 juillet 1992 ainsi que par la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005.

En 1977, les nourrices deviennent des assistantes maternelles. Préalablement agréées pour un an par le président du conseil général dans le cadre de la protection maternelle et infantile, elles gardent les enfants à leur domicile et peuvent être employées soit par des particuliers soit par des personnes morales de droit public ou de droit privé.

Depuis la loi du 12 juillet 1992, les assistants maternels sont agréés pour une durée de 5 ans pour un nombre limité d'enfants. Ils doivent recevoir une formation obligatoire, prise en charge par le conseil général.

La loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 a réformé les règles régissant les professions d'assistant maternel et d'assistant familial, en procédant notamment à une meilleure distinction des deux métiers. Elle introduit de nouveaux critères d'agrément : aptitudes éducatives, maîtrise du français oral, absence

de certaines condamnations pénales concernant le(s) majeur(s) résidant au domicile du candidat.

11.2.2. Les structures d'accueil des jeunes enfants

Les municipalités ont un rôle prépondérant dans le développement des équipements de la petite enfance. Initialement concentrées dans les grandes agglomérations, les structures sont partout présentes sur le territoire. La France se distingue par une grande variété de formules offertes aux parents. Les différents types d'établissements sont les suivants (certains étant des structures multi-accueils regroupant dans un même lieu plusieurs modes de garde) : crèches collectives, crèches parentales (gérées par une association de parents), micro-crèches (établissements accueillant dix enfants maximum), jardins d'enfants (enfants à partir de deux ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel), ou crèches familiales (services assurant l'accueil des enfants au domicile des assistants maternels). Dans le cadre de l'accueil familial, les assistants maternels gardent les enfants à leur domicile, mais ils sont employés par une collectivité ou une association et se rendent à intervalles réguliers dans une structure collective pour certaines activités.

Dans le cadre du plan gouvernemental « petite enfance » de novembre 2006, le décret du 20 février 2007²¹⁶ a assoupli la réglementation des modes de garde, notamment sur l'encadrement et la typologie des établissements d'accueil. Trois nouveaux types de structures sont développés : les micro-crèches avec une capacité d'accueil limitée à neuf enfants, les crèches d'entreprises ouvertes aux petites sociétés et les crèches rurales.

Enfin, le décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans a introduit des assouplissements, notamment en modulant le taux d'accueil en surnombre en fonction de la capacité de l'établissement, et en permettant de comptabiliser partiellement, dans le taux d'encadrement des enfants, le directeur-adjoint dans les établissements de plus de 60 places. Le décret introduit le dispositif expérimental des jardins d'éveil.

L'année 1992 a vu la création du statut particulier des coordinatrices de crèches territoriales²¹⁷. Les coordinatrices forment une cellule administrative qui coordonne et contrôle le travail de toutes les structures d'accueil des enfants en bas âge qui existent sur la ville. Elle peut centraliser les inscriptions, les budgets, les achats ou les recettes par exemple. Aujourd'hui, ce secteur, important pour les villes en termes de budget et de personnel, est la plupart du temps organisé autour d'un service, ou pour les grandes collectivités, d'une direction de la petite enfance.

11.2.3. Les relais assistants maternels (RAM)

Les relais assistants maternels sont des dispositifs initiés par les caisses d'allocations familiales et créés en partenariat avec les collectivités locales. Leur statut est ainsi défini :

« Il peut être créé, dans toutes les communes ou leurs groupements, un relais assistants maternels, qui a pour rôle d'informer les parents et les assistants maternels sur ce mode d'accueil en tenant compte des orientations définies, le cas échéant, par la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, et d'offrir aux assistants maternels un cadre pour échanger sur leur pratique professionnelle »²¹⁸.

Animés par des professionnels de la petite enfance, leur vocation est multiple :

- informer les parents sur les modes d'accueil et les accompagner dans leurs démarches ;

216 Décret n° 2007-230 du 20 février 2007 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le code de la santé publique.

217 Décret n° 92-837 du 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emploi des coordinatrices de crèches territoriales.

218 Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux.

- informer les assistants maternels des évolutions réglementaires et professionnelles, rompre leur isolement par des temps de rencontre et d'échange et les accompagner dans l'accueil des enfants et les relations avec les employeurs ;
- proposer des activités de socialisation et d'éveil aux enfants accueillis par des assistants maternels.

Tous ces services sont généralement gratuits.

Les RAM ne peuvent toutefois pas se substituer aux services départementaux de protection maternelle et infantile, qui assurent des missions de prévention, de protection et de santé publique à destination de la petite enfance. Ces missions portent en particulier sur la surveillance médicale des enfants jusqu'à l'âge de six ans, le dépistage des handicaps et la prévention de la maltraitance.

11.3. RÉGLEMENTATION

Elle figure aux articles R. 2324-16 à R. 2324-48 du code de la santé publique.

11.3.1. Missions

L'article R. 2324-17 précise que les établissements d'accueil des enfants de moins de six ans « veillent à la santé, à la sécurité et au bien-être et au développement des enfants qui leur sont confiés [...]. Ils concourent à l'intégration sociale des enfants présentant un handicap ou atteints d'une maladie chronique qu'ils accueillent. Ils apportent leur aide aux parents pour favoriser la conciliation de leur vie professionnelle et de leur vie familiale ».

11.3.2. Ouverture

La création, l'extension ou la transformation des structures d'accueil doivent être autorisées par le président du conseil général du département dans lequel est implanté l'établissement ou le service demandeur. L'article R. 2324-18 précise le contenu du dossier de demande d'autorisation ou d'avis.

Le président du conseil général demande également copie des pièces justificatives de l'autorisation d'ouverture au public délivrée par le maire et attestant la sécurité et l'accessibilité des locaux et, le cas échéant, de la déclaration au préfet prévue pour les établissements de restauration collective à caractère social, ainsi que des avis délivrés dans le cadre de ces procédures²¹⁹.

L'autorisation délivrée par le président du conseil général mentionne notamment les modalités de l'accueil, les prestations proposées, les capacités d'accueil et l'âge des enfants accueillis, les conditions de fonctionnement, les effectifs ainsi que les qualifications des personnels²²⁰.

11.3.3. Organisation et fonctionnement

Toutes les structures d'accueil des enfants en bas âge sont soumises au contrôle et à la surveillance du médecin responsable du service départemental de la protection maternelle et infantile²²¹. Les articles R. 2324-25 à R. 2324-32 détaillent l'organisation et le fonctionnement des établissements de la petite enfance.

219 Code de la santé publique, art. R. 2324-19.

220 Code de la santé publique, art. R. 2324-20.

221 Code de la santé publique, art. L. 2324-2.

11.3.3.1. Le projet d'établissement ou de service

Son contenu est défini à l'article R 2324-29. On y trouve le projet éducatif pour l'accueil, le soin, le développement, l'éveil et le bien-être des enfants, le projet social, les prestations d'accueil proposées, les compétences professionnelles mobilisées. Pour les services d'accueil familial, les modalités de formation des assistants maternels et du soutien professionnel qui leur est apporté ainsi que le suivi des enfants au domicile de ceux-ci sont précisées. Les modalités des relations avec les organismes extérieurs feront l'objet d'une attention particulière. De même, la place des familles et leur participation à la vie de l'établissement ou du service sont définies. C'est ainsi que les relations avec les familles peuvent être formalisées à travers des conseils d'établissement appelés parfois « conseils des crèches ». Dans certaines villes, ces conseils sont présidés par un élu et rassemblent des responsables de structures, des personnes qualifiées et des parents.

11.3.3.2. Le règlement de fonctionnement

Il est obligatoire²²² et précise les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'établissement ou du service. Comme le projet d'établissement, ce document est transmis au président du conseil général après son adoption définitive²²³.

11.4. SUIVI DES ENFANTS

11.4.1. Suivi de la présence des enfants

Outre des cahiers ou registres d'appel journalier des enfants, il existe parfois dans les structures un registre ou cahier des entrées et des sorties des enfants. Obligatoire dans les crèches par l'arrêté du 5 novembre 1975²²⁴, sa tenue est devenue facultative depuis 2011. De même, le registre médical n'est pas tenu systématiquement, mais doit être conservé quand il existe.

11.4.2. Les dossiers de suivi des enfants

Le dossier individuel de l'enfant le suit tout au long de sa présence à la crèche. Il se distingue du dossier d'inscription et du dossier financier, même s'ils peuvent aussi être regroupés en une seule entité.

Le dossier de suivi de l'enfant comporte en général deux parties distinctes, administrative et médicale, qui font l'objet d'une durée d'utilité administrative différente.

11.4.2.1. Le dossier médical

L'article R. 2324-39 du code de la santé publique prévoit que « les établissements et services d'une capacité supérieure à 10 places s'assurent du concours régulier d'un médecin spécialiste ou compétent qualifié en pédiatrie, ou, à défaut, de celui d'un médecin généraliste possédant une expérience particulière en pédiatrie, dénommé médecin de l'établissement ou du service ». Les

222 Code de la santé publique, art. R. 2324-30.

223 Code de la santé publique, art. R. 2324-31.

224 Arrêté du 5 novembre 1975 portant réglementation du fonctionnement des crèches.

modalités du concours de ce médecin sont fixées par convention²²⁵.

La durée d'utilité administrative découle de l'article R. 1112-7 du code de la santé publique : « Le dossier médical mentionné à l'article R. 1112-2 est conservé pendant une durée de vingt ans à compter de la date du dernier séjour de son titulaire dans l'établissement ou de la dernière consultation externe en son sein. Lorsqu'en application des dispositions qui précèdent, la durée de conservation d'un dossier s'achève avant le vingt-huitième anniversaire de son titulaire, la conservation du dossier est prorogée jusqu'à cette date ».

11.4.2.2. Le dossier administratif

La durée d'utilité administrative est déterminée par l'article 2226 du code civil : « L'action en responsabilité née à raison d'un événement ayant entraîné un dommage corporel, engagée par la victime directe ou indirecte des préjudices qui en résultent, se prescrit par dix ans à compter de la date de la consolidation du dommage initial ou aggravé. Toutefois, en cas de préjudice causé par des tortures ou des actes de barbarie, ou par des violences ou des agressions sexuelles commises contre un mineur, l'action en responsabilité civile est prescrite par vingt ans ».

Il est donc important que les services qui détiennent des dossiers de suivi d'enfants adoptent un mode de classement chronologique de ces dossiers, afin de faciliter les éliminations.

225 Code de la santé publique, art. R. 2324-40.

Textes de référence

- Code de la santé publique.
- Code de l'action sociale et des familles.

Plan du tableau de tri et de conservation

11.1. Structures d'accueil

11.1.1. Création, extension

11.1.2. Fonctionnement

11.1.3. Gestion comptable

11.1.4. Gestion des assistants maternels communaux

11.2. Suivi des enfants

11.2.1. Admission et relations avec les familles

11.2.2. Suivi de la présence des enfants

11.2.3. Dossier individuel de l'enfant

11.2.4. Relations avec les familles

11.3. Relais assistants maternels et parents

11.3.1. Documents de gestion

11.3.2. Relations avec les assistants maternels et les parents

Id.	Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
11.1. STRUCTURE D'ACCUEIL				
11.1.1. Création, extension				
1111/01	Dossier de création : étude des besoins, objectifs, statuts, descriptif et plans des locaux, délibération, rapports d'hygiène, arrêté d'agrément du président du conseil général, convention.	5 ans	V	
1111/02	Dossier d'extension ou de transformation.	5 ans	V	<u>Rq.</u> : ce dossier contient les mêmes pièces que le dossier de création.
1111/03	Projet d'établissement.	Validité	V	<u>Rq.</u> : ce document comprend le projet social et pédagogique.
11.1.2. Fonctionnement				
1112/01	Règlement de fonctionnement, tarifs, contrôles sanitaires, protocoles médicaux.	Validité	V	
1112/02	Conseil d'établissement ou de service : - composition du conseil, comptes rendus ;	3 ans	V	
1112/03	- convocation, ordre du jour, dossier préparatoire.	3 ans	D	
1112/04	Rapport d'activité, statistiques, état de fréquentation des structures.	3 ans	T	<u>Tri.</u> : verser les documents récapitulatifs.
1112/05	Animation : carton d'invitation, affiche, programme, etc.	2 ans	T	<u>Tri.</u> : qualitatif.
11.1.3. Gestion comptable				
1113/01	Documents transmis aux partenaires financiers (CAF, conseil général, entreprises, etc.) : états prévisionnels, tableaux de bord, liste des enfants accueillis, bilans.	10 ans	T	<u>Tri.</u> : verser les documents récapitulatifs.
1113/02	Paiement des familles, prestation de service unique (PSU) : feuilles d'enregistrement du décompte du temps de garde de l'enfant.	10 ans	D	<u>Rq.</u> : il s'agit d'une part des feuilles journalières signées par les parents et se trouvant généralement dans la structure d'accueil et d'autre part des feuilles mensuelles qui sont des récapitulatifs non signés par les parents. Les feuilles journalières sont fréquemment contrôlées par la CAF.
11.1.4. Assistants maternels communaux				
1114/01	Fiche de présence des assistants maternels ou relevé des heures effectuées par le personnel de la petite enfance.	10 ans	D	<u>Rq.</u> : ces fiches signées par les parents permettent de préparer la paye des assistantes maternelles.
1114/02	Compte rendu des visites aux domiciles des assistants maternels.	3 ans	V	

Id.	Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
11.2. SUIVI DES ENFANTS				
11.2.1. Admission et relations avec les familles				
1121/01	Pré-inscription non confirmée.	1 an	D	
1121/02	Commission d'attribution de place :			
	- convocation, ordre du jour de réunion ;	3 ans	D	<u>Justif. DUA</u> : l'enfant peut être inscrit jusqu'à ses trois ans.
1121/03	- compte rendu, bilan, liste des enfants.	3 ans	V	
1121/04	Inscription refusée.	3 ans	D	
1121/05	Dossiers d'admission de l'enfant :			
	- fiche d'inscription, pièces d'état civil, justificatif de domicile ;	3 ans	D	
1121/06	- dossier financier (justificatifs de ressources et prestations sociales), contrat choisi par les parents dans le cadre de la PSU (prestation de service unique), etc.	10 ans	D	<u>Justif. DUA</u> : il s'agit de pièces justificatives comptables.
1121/07	Relations avec les familles : plaquette d'information, livret d'accueil, journal, guide pratique des parents, enquête de satisfaction, pétitions.	3 ans	V	<u>Tri</u> : verser un spécimen.
11.2.2. Suivi de la présence des enfants				
1122/01	Registre ou cahier des entrées et des sorties.	1 an	V	
1122/02	Registre médical.	1 an	V	
1122/03	Cahier ou registre de présence ou d'appel journalier des enfants.	10 ans	D	
1122/04	Cahier de transmission ou de liaison interne.	1 an	T	<u>Tri</u> : qualitatif.
11.2.3. Dossier individuel de l'enfant				
1123/01	Dossier individuel des enfants sortis de crèche : - documents médicaux (ordonnances, correspondance avec les médecins, certificats, notes d'observation du psychologue, visites médicales, etc.) ;	28 ans à/c date de naissance	D	<u>Justif. DUA</u> : code de la santé publique, art. R. 1112-7.

Id.	Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
1123/02	- autorisations parentales diverses (de retrait par d'autres personnes que les parents, etc.), fiche de renseignement avec les coordonnées des parents, copie du contrat choisi par les parents dans le cadre de la PSU (prestation de service unique), etc.	5 ans	D	
1123/03	Dossier d'accident d'enfant : compte rendu, rapport.	28 ans à/c date de naissance	D	<u>Justif. DUA</u> : code de la santé publique, art. R. 1112-7.
11.3. RELAIS ASSISTANTS MATERNELS ET PARENTS				
11.3.1. Documents de gestion				
1131/01	Liste des assistants maternels agréés sur la commune.	1 an	D	<u>Rq.</u> : liste transmise par le conseil général qui gère les assistants maternels agréés (code de l'action sociale et des familles, art. L. 421-8).
1131/02	Planning d'activité.	1 an	D	
1131/03	Bilan et rapport d'activité.	3 ans	V	<u>Rq.</u> : les RAM sont financés en partie par la caisse d'allocations familiales à qui ils doivent adresser un rapport d'activité.
11.3.2. Relations avec les assistants maternels et les parents				
1132/01	Conseils et informations donnés aux assistants maternels : cahier, notes.	1 an	T	<u>Tri</u> : qualitatif.
1132/02	Programme des activités (matinées d'éveil, etc.).	1 an	T	<u>Tri</u> : qualitatif.