

Cour II
B-3130/2009

Arrêt du 23 mars 2011

Composition

Claude Morvant (président du collège),
Marc Steiner, Vera Marantelli, juges,
Muriel Tissot, greffière.

Parties

Etat de X. _____,
recourant,

Contre

**Office fédéral de la formation professionnelle et de la
technologie OFFT,**
Effingerstrasse 27, 3003 Berne,
autorité inférieure

Objet

Subventions en matière de formation professionnelle.

Faits :**A.**

A.a Le 20 mars 2006, l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie OFFT (ci-après : l'autorité inférieure) a adressé, aux autorités cantonales responsables de la formation professionnelle, une circulaire intitulée "Financement transitoire de la formation professionnelle de 2007 à 2008". Dite circulaire indiquait que la nouvelle loi sur la formation professionnelle, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, impliquait la refonte du système de financement fédéral de la formation professionnelle. Aussi, à partir du 1^{er} janvier 2008, un système de subventionnement par forfaits basé sur les tâches remplacerait l'octroi de subventions en fonction des coûts. L'établissement du décompte 2007 selon l'ancien système deviendrait dès lors caduc. Elle précisait que le passage à un subventionnement basé sur des forfaits se déroulerait progressivement sur une durée de quatre ans, de 2004 à 2007, et que, pendant cette période de transition, les deux systèmes seraient appliqués en parallèle : l'octroi des subventions s'effectuerait comme auparavant en fonction des coûts et le reste du crédit disponible serait progressivement attribué selon le critère des forfaits ("forfaits progressifs"). Elle indiquait que le paiement des subventions en 2006 et 2007 se déroulerait comme suit :

- 2^{ème} trimestre : la subvention fédérale prévue, calculée en fonction des coûts (ancien système) et sur la base des budgets cantonaux, est payée à titre d'avance à hauteur de 60%, comme auparavant ;
- 3^{ème} trimestre : une partie des forfaits progressifs est désormais payée, selon les principes définis pour ce type de subventions et comme l'ont été les forfaits en 2004 et 2005 ;
- 4^{ème} trimestre : paiement final des 40% de la subvention fédérale définitive sur la base du décompte 2005 ou 2006 (selon l'ancien système) ; paiement du montant restant des forfaits progressifs.

Elle relevait que, dès 2008, les subventions seraient pour la première fois entièrement octroyées selon le système des forfaits et que, dès lors, l'établissement des décomptes 2007 selon l'ancien système deviendrait caduc.

A.b Dans une seconde circulaire du 31 janvier 2007, consacrée à l'année 2007 et intitulée "Informations concernant les budgets et les décomptes", l'autorité inférieure a informé ces mêmes autorités cantonales que la période de quatre ans prévue pour le financement transitoire de la formation professionnelle prenait fin en 2007 et qu'en 2008, les subventions seraient pour la première fois entièrement octroyées selon le

système des forfaits. Relevant à nouveau que le changement de système impliquait que l'établissement des décomptes 2007 selon l'ancien système devenait caduc pour tous les domaines de subventions, dite circulaire indiquait que, pendant l'année en cours, les paiements suivants seraient encore effectués :

- paiement de l'avance 2007 correspondant à 60% de la subvention fédérale prévue, calculée en fonction des coûts (ancien système) ;
- paiement final des 40% de la subvention fédérale 2006 définitive sur la base du décompte ;
- paiement partiel et montant restant des forfaits progressifs.

Elle précisait encore qu'en vue du passage au nouveau système de subventionnement, seuls les budgets et les décomptes établis selon l'année civile seraient acceptés. Les décomptes globaux et individuels devraient parvenir à l'autorité inférieure jusqu'au 30 novembre 2007 ; les décomptes déposés au-delà ne pourraient pas être pris en compte et devraient être payés au débit des forfaits versés aux cantons en 2008. Sous la rubrique "Subventions aux coûts d'exploitation de la formation professionnelle, décomptes", il était encore précisé que seules les dépenses d'exploitation encore effectuées pendant l'année civile 2006 pouvaient être annoncées en vue du subventionnement.

A.c Par courriel du 19 décembre 2008, l'Etat de X. _____ (ci-après : le recourant), agissant par son Service de l'Agriculture, a adressé une demande à l'autorité inférieure tendant à connaître le montant de la subvention fédérale pour la formation professionnelle agricole dans le canton de X. _____ pour l'année 2007.

A.d Par un second courrier électronique du 7 janvier 2009, le recourant a précisé à l'autorité inférieure que son Service de l'Agriculture, qui n'avait jamais demandé d'acompte de 60%, n'avait à ce jour reçu aucune subvention fédérale pour l'année 2007. Il a en outre requis de l'autorité inférieure qu'elle lui indique la part des forfaits progressifs pour les formations professionnelles agricoles dans le canton de X. _____ en 2007.

A.e Par courrier du 19 janvier 2009, l'autorité inférieure a fait remarquer au recourant qu'elle avait communiqué clairement et en temps utile à tous les cantons la réglementation transitoire 2007/2008 par le biais de ses deux circulaires. Elle a indiqué que la formulation figurant dans sa circulaire du 31 janvier 2007 – selon laquelle, pour 2007, seuls seraient versés l'acompte habituel correspondant à 60% de la subvention fédérale prévue et les 40% restant de la subvention fédérale 2006 – avait été employée car une très grande partie des institutions subventionnées en Suisse demandait un acompte de 60%. L'autorité inférieure a en outre relevé que l'établissement des décomptes 2007 selon l'ancien système de subventions n'était plus demandé car le versement dans le courant de l'année 2007 avait seulement consisté dans le paiement du solde concernant l'année 2006 et, si celui-ci était inférieur à 100%, dans le

paiement d'une avance concernant l'année 2007. Ainsi, le versement de l'autorité inférieure effectué chaque année ne devait pas excéder 100%, cela valait également pour l'année 2007 : le passage au système des forfaits aux cantons devait tenir compte de cette règle. L'autorité inférieure a fait valoir que la plupart des cantons avaient reçu en 2007 une avance de 60% pour l'année 2007 mais seulement un solde de 40% concernant l'année 2006. Le recourant avait quant à lui reçu en 2007, pour ses prestations dans le domaine de la formation professionnelle agricole, et comme les années précédentes, un versement correspondant à 100%, consistant en une avance de 0% pour l'année 2007 et en un solde de 100% pour l'année 2006. Il existait néanmoins une exception concernant l'Ecole V. _____ pour laquelle le subventionnement en 2007 avait été réparti entre un solde de 40% de l'année 2006 et une avance de 60% pour 2007, soit un versement à hauteur de 100% durant l'année 2007. L'autorité inférieure a ainsi considéré que le montant total versé en 2007 au recourant pour la formation professionnelle agricole, soit environ Fr. 534'000.-, correspondait au 100% de la subvention annuelle possible dans le cadre du financement transitoire 2007/2008, indépendamment de la répartition de ce pourcentage en avance sur 2007 et en solde sur 2006. Elle a exposé qu'en 2008, le dispositif du système de subventionnement n'était plus le même ; elle n'a plus versé d'avance sur l'année courante (2008) et de solde pour l'année précédente mais a versé l'entier de la subvention, c'est-à-dire le 100%, dans le courant de la même année (2008). Elle a ainsi relevé que, par ces crédits, il n'était pas possible de verser de subventions pour les années précédentes. L'autorité inférieure a fait valoir que cette réglementation, soit le non-versement de la subvention 2007, respectivement du solde 2007, avait été acceptée par tous les cantons en 2006 et en 2007, qu'ils l'avaient appliquée et qu'à sa connaissance, aucun canton n'avait touché l'entier de la subvention 2007. Elle a ajouté que certains cantons lui avaient transmis un décompte 2007 qui leur avait été retourné avec une référence à sa circulaire du 31 janvier 2007.

A.f Par courrier du 24 février 2009, le recourant a fait valoir qu'il comprenait la nécessité de garantir une égalité de traitement entre les cantons, raison pour laquelle il requérait, "pour la bonne forme", que lui soit versé le 60% de la subvention reçue pour 2006 (Fr. 560'372.-), à titre d'acompte 2007, soit le montant de Fr. 336'223.-. Il a également requis qu'une décision susceptible de recours soit rendue.

B.

Par décision du 30 mars 2009, l'autorité inférieure a rejeté la demande du recourant. Reprenant l'argumentation développée dans son courrier du 19 janvier 2009, elle a fait valoir que l'avance concernant l'année 2007 n'était versée que si le solde payé en 2007, pour l'année 2006, était inférieur à 100%, ce qui avait été le cas s'agissant de l'Ecole V. _____. Pour les autres établissements du canton recourant, elle a indiqué lui avoir versé, en 2007, un solde à hauteur de 100% pour l'année 2006. L'entier du montant ayant ainsi été payé au recourant en 2007, elle a soutenu qu'aucun acompte pour 2007 ne pouvait lui être versé. Elle a relevé qu'en 2007, le recourant avait donc reçu le 100% de la subvention possible – aussi du point de vue des chiffres absolus, le versement effectué en 2007 n'était pas inférieur à l'année précédente – et qu'en 2008, il avait également reçu le 100% de la subvention possible. Elle a enfin souligné que cette lacune dans le financement sur l'année 2007, due au passage d'un système de financement ex post à un financement sur l'année en cours, était connue depuis longtemps – l'art. 73 al. 2 de la loi sur la formation professionnelle le mentionnant – et qu'elle a accordé aux cantons en 2007 un forfait progressif bien plus élevé que les années précédentes pour faire face à d'éventuels problèmes financiers.

C.

Par mémoire du 14 mai 2009, le recourant a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral en concluant à son annulation et au renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour octroi et fixation de la subvention due pour 2007.

A l'appui de ses conclusions, le recourant invoque une violation du principe de la légalité. Il fait valoir, en substance, que la circulaire sur laquelle se fonde la décision entreprise est nulle à défaut de base légale suffisante et que dite circulaire est, dans tous les cas, contraire à la loi sur la formation professionnelle et à son ordonnance. Il invoque ensuite une violation du principe de l'égalité de traitement, soutenant que le système adopté par l'autorité inférieure introduit une distinction entre les bénéficiaires d'une même subvention, prévoyant que celui qui renonçait à une avance, optant pour un versement unique, pourrait voir toute participation fédérale lui être refusée. Il prétend ainsi qu'il est pénalisé du fait qu'il "préfinançait" lui-même et entièrement ses activités de formation et ne sollicitait la subvention fédérale qu'une fois ces tâches menées à bien. Soutenant de ce fait que la décision entreprise est également arbitraire, tant dans les moyens que dans le résultat, il conclut en relevant que, même s'il conteste toujours les motifs du refus dans leur entier, il ne revendique en définitive que le versement de l'acompte 2007 dont ont bénéficié les autres cantons.

D.

Invitée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure en a proposé le rejet au terme de ses observations responsives du 16 septembre 2009. Elle expose que tous les cantons ont reçu des avances de 60% dans le cadre des contributions aux frais d'exploitation et que les divergences par rapport à cette règle n'ont concerné que quelques institutions. Elle indique ainsi que, de toutes les institutions du domaine de l'agriculture du canton recourant, seules deux (M. _____ et N. _____) n'ont pas demandé d'avance. Relevant qu'elle était tenue, par le législateur, de mettre en œuvre une solution permettant le passage au subventionnement par forfaits à partir de 2008, l'autorité inférieure soutient que les mesures qu'elle a prises portaient sur l'application concrète du droit, qu'elles ne créaient pas de nouvelles dispositions en la matière et que la circulaire de mars 2006 a permis de garantir la sécurité du droit et l'application équitable en 2007. Elle précise que le changement apporté au système de subventionnement par la Confédération concerne la base de calcul, qui n'est plus axée sur les coûts mais repose sur les prestations et l'octroi de forfaits. La manière dont le recourant utilise les moyens alloués par la Confédération lui appartient dans le cadre de la loi sur la formation professionnelle. Elle relève également que le recourant, comme d'autres cantons, a disposé de subventions fédérales nettement plus importantes que les années précédentes pour faire face à ses nouvelles obligations qui concernent également les années précédentes. Selon elle, si le Tribunal administratif fédéral arrivait à la conclusion que le recourant avait le droit de demander la prise en compte de ses dépenses en 2008, cette prétention devrait être rejetée pour violation du principe de la bonne foi. Elle relève en effet qu'il aurait été du devoir du recourant de signaler immédiatement, au plus tard à fin 2007, le caractère selon lui irrecevable de la mise en œuvre du nouveau système. Elle ajoute que cette démarche lui aurait permis d'apporter éventuellement des corrections au regard du versement des subventions fédérales 2008.

E.

Dans sa réplique du 20 novembre 2009, le recourant soutient que les circulaires de l'autorité inférieure ne renseignent pas quant aux démarches à entreprendre pour les cantons ne fonctionnant pas selon le système de l'acompte et n'avertissent pas que l'absence d'acompte signifie l'absence de subventions. Indiquant qu'il ne contesterait pas un système qui, même sur une base d'un subventionnement modifié et réduit pour la dernière année, mettrait au moins les cantons sur un pied d'égalité, le recourant fait valoir que, dans ce cas, il convenait que, même fictivement, un montant calculé sur les bases applicables à l'acompte versé aux autres cantons lui soit bonifié. Il soutient qu'il ne paraît pas insurmontable de prévoir un cas de figure pour les cantons qui demandent un acompte et un second pour les autres et que le souci de transparence et de sécurité du droit invoqué par l'autorité inférieure aurait dû l'amener à fournir des explications claires sur les conséquences du changement de système. Il ajoute que, pour signaler l'irrecevabilité d'un tel système, il fallait au moins le comprendre et en saisir les implications et relève ne pas avoir réagi à réception des informations de l'autorité inférieure tant il lui semblait impensable que la subvention 2007 puisse lui être refusée à défaut d'avoir demandé un acompte. Il note encore que, s'il est exact qu'il a reçu un montant important en 2008, il n'en demeure pas moins que celui-ci ne couvre que les frais pour 2008 et que les frais avancés pour 2007 restent à sa charge. Enfin, il relève que, lorsque l'autorité inférieure affirme qu'il a touché en 2007 le 100% de la subvention, elle s'en tient strictement aux montants versés par année civile, sans s'inquiéter de savoir quels coûts sont couverts par ces montants, alors que, pour sa part, il respectait le principe de l'échéance. Aussi, il appartenait à l'autorité inférieure, au moment du changement de système, de trouver une solution qui privilégie les principes d'égalité et de légalité, au lieu de s'en tenir à des principes comptables.

F.

Par duplique du 1^{er} février 2010, l'autorité inférieure relève en premier lieu que, dans sa réplique, le recourant a réduit l'objet du litige, en ce sens que celui-ci concerne désormais le versement ultérieur d'acomptes à hauteur de Fr. 210'000.- environ. Elle allègue ensuite que le législateur a clairement défini la période allant de 2004 à 2007 comme période transitoire, qu'il n'y a pas de marge de manœuvre pour le décompte de l'année 2007 et que la réglementation choisie tient compte de cette exigence. Elle soutient que l'égalité de traitement des bénéficiaires de subventions est assurée car ce ne sont pas les cantons ou les institutions se trouvant dans la même situation qui ont été traités différemment ; la pratique différente en fonction du domaine et de l'objet de la subvention a en revanche été maintenue. Elle relève encore qu'un versement ultérieur d'acomptes au recourant représenterait une inégalité de traitement par rapport aux autres cantons et qu'il serait alors nécessaire de verser lesdits acomptes dans tous les cas. Pendant la période transitoire, l'ensemble des crédits disponibles a été épuisé et versé aux cantons. Elle expose que la Confédération n'a pas fait d'économies de subventions avec la réglementation choisie et il est évident que, d'une part, le recourant a bénéficié de davantage de subventions en 2007 qu'au cours des années précédentes et que, d'autre part, il fait partie des cantons qui, à partir de 2008, ont particulièrement profité du nouveau système de financement. Elle relève enfin que 6 mio de francs ont été versés au recourant en 2007 en tant que montant forfaitaire inconditionnel, montant qui a dû permettre à celui-ci de faire face à d'éventuels engagements financiers cantonaux.

G.

Par courrier du 3 mars 2010, le recourant a précisé qu'il n'a toujours demandé que le versement de l'acompte 2007 dont ont pu bénéficier les autres cantons.

H.

En réponse à une mesure d'instruction du 23 mars 2010, l'autorité inférieure a relevé, le 23 avril 2010, qu'en 2007, quatorze cantons, dont le recourant, n'ont pas demandé d'acompte pour les offres de formation professionnelle dans le domaine de l'agriculture. Elle indique que, si le recourant se voyait accorder un versement d'acomptes ultérieur, il faudrait, afin de garantir l'égalité de traitement, verser également des sommes supplémentaires à ces autres cantons. Elle relève encore qu'il peut très probablement être parti du principe que le recourant fait partie des gagnants du système transitoire retenu, dans le sens où, au final, il a reçu plus de fonds dans le cadre dudit système qu'en cas de versement d'acomptes en 2007 pour toutes les prestations ayant droit aux contributions, avec réduction en conséquence des forfaits progressifs. Si les acomptes avaient été calculés et versés ultérieurement à chaque canton pour l'année 2007, et les forfaits progressifs réduits en conséquence, le recourant aurait au total obtenu cette année-là moins de fonds fédéraux, composés de contributions aux frais d'exploitation et de forfaits progressifs. Elle termine en soulignant que le montant de 6 mio de francs environ versé en 2007 au recourant, avec les forfaits progressifs, n'a pas été attribué à un domaine précis de la formation professionnelle et que le recourant est libre d'affecter ces fonds à l'agriculture dans la mesure où cela est nécessaire.

I.

En réponse, le recourant a indiqué, par courrier du 10 juin 2010, que l'acompte de Fr. 336'223.- qu'il sollicitait concernait trois institutions de formation professionnelle agricole, à savoir M._____, N._____, et O._____. Il relève ensuite que son cas semble moins exceptionnel qu'il n'y paraissait dans un premier temps puisque que treize autres cantons n'ont pas non plus demandé d'acomptes pour 2007. Ainsi, a contrario, l'autorité inférieure a versé en 2007 un acompte, en plus des forfaits progressifs, à douze cantons, alors qu'elle avait déclaré que "un calcul et un versement ultérieur des acomptes au recourant représenterait un privilège non justifié envers ce canton".

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

Droit :**1.**

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32 et 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32] et art. 5 al. 1 let. c de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]). La qualité pour recourir doit être reconnue au recourant (art. 48 al. 1 let. a à c PA). Les autres conditions de recevabilité sont respectées (art. 50, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA).

Le recours est ainsi recevable.

2.

2.1 La loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr, RS 412.10) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 et a abrogé la loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (RO 1979 1687), ainsi que la loi fédérale du 19 juin 1992 sur les aides financières aux écoles supérieures de travail social (RO 1992 1973). De même, elle a notamment modifié la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo, RS 921.0) et supprimé les dispositions sur la formation professionnelle contenues aux art. 118 à 135 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1) (ch. I, II 5 et 6 de l'annexe à la LFPr). Fondée sur l'art. 63 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), selon lequel la Confédération légifère sur la formation professionnelle (al. 1), la nouvelle LFPr s'applique désormais à l'ensemble des domaines de la formation, à l'exception des formations du niveau des hautes écoles. Outre les domaines de l'industrie et des arts et métiers, elle réglemente à présent ceux de l'agriculture et de la sylviculture, ainsi que ceux de la santé, du social et des arts (SSA), qui étaient jusqu'ici du ressort des cantons (message du 6 septembre 2000 relatif à une nouvelle LFPr, FF 2000 5256, p. 5322 [ci-après : message relatif à une nouvelle LFPr]).

2.2 Avant l'entrée en vigueur de la LFPr, la formation professionnelle agricole était ainsi réglementée par la LAgr et l'ordonnance du 13 décembre 1993 sur la formation professionnelle agricole (RO 1994 38), abrogée par l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur la vulgarisation agricole, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 (RO 2003 4893). Autrefois en mains de l'Office fédéral de l'agriculture OFAG, la formation professionnelle agricole relève, depuis sa création en 1998, de la compétence de l'OFFT (message relatif à une nouvelle LFPr, p. 5268). L'art. 120 al. 1 LAgr prévoyait ainsi que la Confédération octroyait des aides financières pour la formation professionnelle agricole (RO 1998 3033, spéc. 3063). L'art. 57 de son ordonnance postulait qu'une aide financière était accordée pour des installations et des activités à but non lucratif, ouvertes à toutes les personnes qui remplissaient les conditions requises quant à l'âge et à la formation préliminaire (art. 57). Les demandes étaient adressées à l'office (art. 58 al. 1). A moins que la loi n'en disposait autrement, l'aide financière se calculait en pour-cent des frais imputables. Elle ne pouvait dépasser le montant des frais, déduction faite de recettes éventuelles (art. 59 al. 1). Le pour-cent pour le calcul de l'aide financière aux cantons était fixé selon la loi fédérale du 19 juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons (art. 59 al. 2 1^{ère}

phrase). En règle générale, les comptes devaient être remis à l'office dans les quatre mois qui suivaient la clôture de l'exercice ou l'activité (art. 60 al. 1). En cas de besoins dûment établis et suivant le crédit disponible, l'office pouvait accorder des avances allant jusqu'à 80 pourcent de l'aide financière prévisible ou garantie (art. 60 al. 5). L'office décidait de la suite à donner aux demandes d'aide financière (art. 62).

2.3 La participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle est donc désormais régie, pour tous les secteurs professionnels autres que ceux des hautes écoles, par la LFPr (art. 2 al. 1 let. g LFPr). Ainsi, la Confédération participe, de manière adéquate, dans le cadre des crédits accordés, aux coûts de la formation professionnelle résultant de l'application de la LFPr (art. 52 al. 1 LFPr). Elle verse l'essentiel de sa participation aux cantons sous la forme de forfaits, lesquels sont utilisés pour financer les tâches conformément à l'art. 53. Les cantons transmettent ces montants aux tiers concernés, au prorata des tâches dont ils les ont chargés (art. 52 al. 2 LFPr). Les forfaits versés aux cantons sont calculés principalement sur la base du nombre de personnes effectuant une formation professionnelle initiale. Ils tiennent compte en outre, de manière appropriée, du volume et du genre de l'offre de formation initiale et de formation professionnelle supérieure. Le Conseil fédéral peut retenir des critères supplémentaires (art. 53 al. 1 LFPr). L'art. 53 al. 2 LFPr prévoit que les forfaits sont versés aux cantons pour l'offre (let. a) : d'encadrement individuel spécialisé destiné aux personnes engagées dans une formation professionnelle initiale de deux ans (art. 18, al. 2) (ch. 1) ; de mesures préparant à la formation professionnelle initiale (art. 12) (ch. 2) ; d'écoles professionnelles (art. 21) (ch. 3) ; de cours interentreprises et de cours d'autres lieux de formation comparables (art. 23) (ch. 4) ; de cours de formation générale approfondie menant à la maturité professionnelle fédérale (art. 25) (ch. 5) ; de cours de préparation aux examens professionnels fédéraux et aux examens professionnels fédéraux supérieurs (art. 28) (ch. 6) ; de filières de formation dans les écoles supérieures (art. 29) (ch. 7) ; de cours de formation continue à des fins professionnelles (art. 30 à 32) (ch. 8) ; de cours de formation des formateurs (art. 45) (ch. 9) ; de qualification des conseillers d'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (art. 50) (ch. 10) ; la tenue des examens et l'exécution des autres procédures de qualification (art. 40 al. 1), sous réserve de l'art. 52 al. 3, let. c (let. b). L'art. 59 LFPr dispose que l'Assemblée fédérale approuve pour chaque période de subventionnement pluriannuelle, par un arrêté simple (al. 1) : le plafond des dépenses accordées pour les forfaits versés aux cantons en vertu de l'art. 53 (let. a). La participation de

la Confédération équivaut environ au quart du montant des dépenses affectées par les pouvoirs publics à la formation professionnelle en application de la présente loi (al. 2 1^{ère} phrase).

Chargé de l'exécution de la loi (art. 65 al. 1 LFPr), le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr, RS 412.101), qui est également entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 et a abrogé l'ordonnance du 7 novembre 1979 sur la formation professionnelle (RO 1979 1712).

L'art. 60 al. 1 OFPr dispose que les cantons indiquent chaque année à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, au plus tard le 1^{er} juillet, les coûts nets qu'ils ont supportés avec les communes au cours de l'année précédente pour assurer la formation professionnelle. L'art. 62 al. 1 OFPr prévoit que le crédit de la Confédération pour les forfaits versés aux cantons selon l'art. 53 LFPr est réparti de la manière suivante : (let. a) une part pour couvrir les coûts qui résultent des formations initiales en école ; (let. b) une part pour couvrir les autres coûts de la formation professionnelle. La part visée à l'al. 1 let. a est répartie entre les cantons en fonction du nombre de personnes suivant une formation initiale en école, la part visée à l'al. 1 let. b en fonction du nombre des autres personnes en formation initiale. La moyenne des quatre années précédentes sert de base de calcul (art. 62 al. 2 OFPr). Si un canton n'assume pas de tâches de formation professionnelle supérieure ni de formation continue à des fins professionnelles, le forfait qui lui est versé est réduit en conséquence (art. 62 al. 3 OFPr). L'office verse les forfaits en deux tranches par année (art. 62 al. 5 OFPr).

2.4 La révision de la LFPr a ainsi notamment entraîné une nouvelle réglementation du mode de financement, par la Confédération, de la formation professionnelle. Le subventionnement, jusque-là axé sur les dépenses en fonction des «coûts déterminants», a fait place à un système de forfaits basés sur les tâches (message relatif à une nouvelle LFPr, p. 5260 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral B-737/2008 du 31 août 2009 consid. 2.1). Cette nouvelle réglementation a ainsi impliqué le passage d'un système de financement ex post à un financement annualisé. Le passage à un subventionnement basé sur des forfaits a été réglé par des dispositions transitoires, contenues, en particulier, aux art. 73 LFPr et 77 OFPr.

3.

En l'espèce, l'objet du recours porte sur le rejet de la demande de versement d'un montant de Fr. 336'223.-, à titre d'acompte sur la subvention fédérale à la formation professionnelle agricole pour l'exercice 2007, en faveur des institutions "M. _____", "N. _____" et "O. _____" du canton recourant.

4.

Se fondant sur des circulaires des 20 mars 2006 et 31 janvier 2007, l'autorité inférieure a rejeté la demande du recourant, exposant que l'établissement des décomptes 2007 selon l'ancien système de subventions n'était plus demandé et que l'avance sur l'année 2007 n'était versée que si le solde payé en 2007, pour l'année 2006, était inférieur à 100%, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

Dans ses écritures, le recourant fait valoir en premier lieu que la circulaire sur laquelle se fonde la décision attaquée est nulle à défaut de base légale suffisante et que cette circulaire est dans tous les cas contraire à la LFPr et à l'OFPr. Il relève que l'art. 77 OFPr ne contient aucune réserve quant au fait que le subventionnement des activités de l'année 2007 pouvait être aménagé différemment de ce qu'il était sous l'ancien droit, qu'il ne mentionne pas que le droit aux subventions relatives à l'année 2007 pourrait être restreint et qu'il ne prévoit ni n'autorise une extinction "précoce" du droit à un subventionnement des activités de formation menées en 2007 par les cantons. Il expose ensuite que les actes émanant des offices fédéraux ne constituent pas en eux-mêmes des règles de droit, opposables aux tiers, sauf s'ils sont adoptés au bénéfice d'une délégation contenue dans un acte équivalent à une loi formelle. Il relève que les autorités administratives peuvent notamment adopter des ordonnances interprétatives et que, pour développer leurs effets, elles doivent être édictées par une autorité qui dispose soit du pouvoir d'exécution, soit du pouvoir de surveillance dans le domaine que cette ordonnance régit. Il faut également que le domaine réglementé s'inscrive dans la délégation législative. Le caractère contraignant se limite par ailleurs aux autorités administratives qui sont subordonnées à l'autorité d'édition. Or, il relève que les délégations de compétences contenues dans la LFPr et l'OFPr ne portent pas sur la possibilité de régler le régime transitoire, pas plus que sur la faculté de décider que le mode de subventionnement devient caduc dès 2007 avec pour conséquence que les cantons n'ayant pas demandé d'acompte se voient privés de toute subvention pour 2007. Il note que l'autorité inférieure a considéré dans sa circulaire qu'elle n'avait à tenir compte que des sommes devant être versées durant l'année 2007 et non des sommes dues pour les activités menées par les cantons en 2007, dont le versement ne devait intervenir que l'année suivante, alors que la LFPr et l'OFPr prescrivaient la continuation pour quatre ans d'un subventionnement inchangé des activités cantonales en matière de formation. Il conclut ainsi que rien dans la LFPr ni dans l'OFPr n'autorisait l'autorité inférieure à rendre caduc le versement en 2008 du solde de la subvention due pour l'année 2007. De même, aucune délégation de nature législative n'autorisait l'autorité inférieure à changer la nature et le sens de l'art. 77 OFPr.

Cela étant, il s'agit de déterminer si la décision dont est recours contrevient au principe de la légalité dès lors qu'elle se fonde sur les circulaires des 20 mars 2006 et 31 janvier 2007 édictées par l'autorité inférieure.

4.1 L'art. 48 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010) dispose que le Conseil fédéral peut déléguer aux départements la compétence d'édicter des règles de droit (al. 1 1^{ère} phrase). La délégation de telles compétences aux groupements et aux offices n'est autorisée que si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale le permet (al. 2). En l'occurrence, l'art. 65 LFPr postule que le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution, à moins que la présente loi n'en dispose autrement (al. 1). Il peut déléguer au département ou à l'office la compétence d'édicter des prescriptions (al. 2). L'OFPr ne contient en l'occurrence aucune disposition chargeant l'autorité inférieure de régler le financement transitoire de la formation professionnelle.

Afin d'assurer l'application uniforme de certaines dispositions légales, l'administration peut néanmoins expliciter l'interprétation qu'elle leur donne dans des ordonnances administratives (directives, circulaires, instructions) (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. I, 2^e éd., Berne 1994, ch. 3.3.5.1 et 3.3.5.2, p. 264 ss ;

ATF 121 II 473 consid. 2b). La fonction principale de ces ordonnances est de garantir l'unification et la rationalisation de la pratique ; ce faisant, elles permettent aussi d'assurer l'égalité de traitement et la prévisibilité administrative et facilite aussi le contrôle juridictionnel (MOOR, op. cit., ch. 3.3.5.3, p. 268 ; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5^e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, n°124, p. 24 ; GIOVANNI BIAGGINI, Die vollzugslenkende Verwaltungsverordnung : Rechtsnorm oder Faktum ? in ZBL 1997 p. 4). Aucune délégation n'est nécessaire. Les ordonnances administratives n'ont pas force de loi et ne lient ni les administrés ni les tribunaux ni même l'administration. Elles ne peuvent sortir du cadre fixé par la norme supérieure ni restreindre ou étendre son champ d'application. En d'autres termes, à défaut de lacune, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 133 II 305 consid. 8.1 ; MOOR, op. cit., ch. 3.3.5.2 et 3.3.5.3, p. 266 à 271). S'il est vrai que les ordonnances administratives interprétatives ne lient en principe ni les tribunaux ni les administrés, il n'en reste pas moins que les uns et les autres en tiennent largement compte. Dans la mesure où ces directives assurent une interprétation correcte et équitable des règles de droit, le juge les prendra en considération (ATF 132 V 121 consid. 4.4 ; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4^e éd., Bâle/Francfort-sur-le-Main 1991, n°371, p. 78).

Il ressort de ce qui précède que les circulaires litigieuses édictées par l'autorité inférieure ont valeur de simples ordonnances administratives, qui ne contiennent aucune règle de droit et dont le juge peut s'écarter s'il les estime contraire à la loi (cf. ATF 124 V 257 consid. 6b). Ce faisant, il convient d'examiner si lesdites circulaires reposent sur une application correcte du droit.

4.2 L'art. 73 LFPr, intitulé "Dispositions transitoires", a la teneur suivante :

¹*Les ordonnances en vigueur de la Confédération et des cantons sur la formation professionnelle doivent être remplacées ou adaptées dans le délai de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.*

²*Les titres protégés acquis selon l'ancien droit restent protégés.*

³*Le passage à un subventionnement basé sur des forfaits au sens de l'art. 53, al. 2, se fera progressivement dans un délai de quatre ans.*

⁴*La participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle sera adaptée progressivement en vue d'atteindre, dans un délai de quatre ans, la part définie à l'art. 59, al. 2.*

Fondé sur l'art. 73 al. 3 et 4 LFPr, le Conseil fédéral a adopté l'art. 77 OFPr, qui prévoit ce qui suit :

¹*les tâches des cantons visées à l'art. 53, al. 2, LFPr sont cofinancées intégralement par la Confédération sur la base des forfaits conformément à la LFPr et à la présente ordonnance à partir de la cinquième année qui suit l'entrée en vigueur de la LFPr.*

²*Pendant les quatre premières années qui suivent l'entrée en vigueur de la LFPr, les réglementations suivantes sont applicables :*

a. les tâches visées à l'art. 53, al. 2, LFPr pour lesquelles la Confédération a alloué des subventions en vertu d'une des bases légales citées ci-après continuent à être subventionnées selon ces bases légales :

1. la loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle ;
2. la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture ;
3. la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts ;
4. la loi fédérale du 19 juin 1992 sur les aides financières aux écoles supérieures de travail social.

b. les autres tâches visées à l'art. 53, al. 2, LFPr sont encouragées par la Confédération dans la limite des moyens financiers disponibles, conformément à l'art. 53, al. 1, LFPr.

L'art. 77 al. 2 let. a ch. 2 OFPr prescrit que les subventions allouées, avant l'entrée en vigueur de la LFPr, en vertu de la LAgr continuent d'être payées, de 2004 à 2007, selon la LAgr, c'est-à-dire, en particulier, en fonction des dépenses déterminantes et versées au cours de l'année suivant l'année de subventionnement (voir consid. 2.2). Le litige porte en l'espèce sur le financement de la dernière année de la période transitoire et résulte du passage d'un système de financement ex post à un système de financement annualisé. Le recourant considère que les subventions dues pour l'année 2007 doivent encore être payées selon l'ancien droit, soit versées en 2008 sur la base du décompte 2007, alors que les circulaires en cause prévoient que l'établissement des décomptes 2007 selon l'ancien système de subventions devient caduc. Le recourant soutient ainsi que l'ancien système doit continuer de s'appliquer au financement des activités menées en 2007 (année de subventionnement), tandis que l'autorité inférieure considère que les subventions sont versées selon l'ancien système pour la dernière fois en 2007 (année de versement).

4.3 Dans son message relatif à une nouvelle LFPr, le Conseil fédéral relevait que les subventions fédérales, versées jusque-là en fonction des "dépenses déterminantes" (plafonnées et constituées principalement des salaires des enseignants et des fournitures scolaires), seraient remplacées par des forfaits dépendant du nombre de contrats d'apprentissage et de formation. Il indiquait que la somme, correspondant à un ordre de grandeur d'un quart des dépenses du secteur public en matière de formation professionnelle, devrait être fixée par le Parlement et négociée tous les quatre ans en fonction d'une moyenne à long terme des dépenses globales des années précédentes. Il ajoutait que la transition se ferait en douceur, principalement grâce au fait que l'élargissement du champ des compétences de la Confédération était une source de subventions supplémentaires mais que, comme toute adaptation à un nouveau système demandait du temps, la mise en place d'une solution transitoire devrait également permettre d'atténuer le choc en organisant progressivement le passage du statut quo financier au nouvel ordre, en s'appuyant sur les délais transitoires prévus par la loi. Par ailleurs, le calcul des forfaits devrait tenir compte de manière appropriée de la capacité financière des cantons jusqu'à l'entrée en vigueur de la Nouvelle péréquation financière (p. 5315). Dans son commentaire de l'art. 53 du projet (soit l'actuel art. 52), le Conseil fédéral indiquait ce qui suit : *Cet article jette les bases d'un système entièrement nouveau de financement de la formation professionnelle par le biais de subventions forfaitaires liées à des prestations.*

Contrairement à aujourd'hui, la Confédération ne prendra plus en compte une part fixe des "coûts déterminants" selon les décomptes établis par les prestataires mais elle participera de manière adéquate aux dépenses de la formation professionnelle. Des contributions forfaitaires annuelles seront versées aux cantons pour les tâches mentionnées à l'art. 54 al. 2 [...]. Les modalités de la compensation et des forfaits seront réglées dans l'ordonnance. Elles devront dans toute la mesure du possible reposer sur des critères généraux (p. 5336 ss).

Il ressort du rapport de novembre 2003 sur les résultats de la procédure de consultation relative à l'OFPr (voir le site Internet : www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/932/Ergebnisse_f.pdf), s'agissant de l'actuel art. 77 OFPr (art. 79 et 80 du projet), que *les cantons disposent ainsi de suffisamment de temps pour effectuer les adaptations nécessaires, à savoir "l'établissement" de nouveaux accords intercantonaux et la nouvelle répartition, au sein des cantons, des crédits pour la formation professionnelle [...]. Les cantons disposeront d'un délai de quatre ans au maximum pour procéder aux adaptations. Le nouveau mode de financement se base sur un système annuel, sans tenir compte de la manière dont les cantons vont gérer et répartir les fonds dans la durée. La solution adoptée rend obsolète la question du versement sous la forme d'acomptes et de soldes par la Confédération (p. 27).*

La Confédération a défini le financement de la formation professionnelle dans le message du 24 janvier 2007 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 (FF 2007 1149 ; ci-après : message FRI 2008-2011) et dans l'arrêté fédéral du 20 septembre 2007 relatif au financement de la formation professionnelle pendant les années 2008 à 2011 (FF 2007 7045). Dans son message, le Conseil fédéral relevait que la nouvelle période FRI allait être marquée par un changement profond du système de financement. La période transitoire de mise en place du nouveau système arrive à échéance à la fin de l'année 2007. Les mesures en vue d'accroître l'efficacité, prévues par la LFPr en vigueur, seront renforcées par le nouveau système de financement : Les rubriques comptables et les dépenses correspondantes sont connues. La transparence qui en découle permet aux responsables de décider en toute connaissance de cause. Afin d'assurer la mise en œuvre du nouveau système de financement, un système comptable, dont les rubriques sont conformes à la nouvelle LFPr, a été développé durant la période transitoire consécutive à l'entrée en vigueur de la loi en 2004 (p. 1182).

4.4 Comme cela a été exposé plus haut (voir consid. 2.2), selon l'ancien système de financement, par la Confédération, de la formation professionnelle agricole prévu dans la législation sur l'agriculture, les subventions étaient versées ex post, en fonction des "dépenses déterminantes" sur la base de décomptes. Durant la période transitoire, s'étalant de 2004 à 2007, la Confédération a financé la formation professionnelle agricole sur la base de l'ancien système, fondé sur les coûts, de concert avec le nouveau système, basé sur les forfaits. Depuis le 1^{er} janvier 2008, l'ensemble des domaines de la formation professionnelle est exclusivement financé par des forfaits, conformément à l'art. 52 LFPr. Ce nouveau système de subventionnement par forfaits implique que les fonds versés par la Confédération aux cantons ne sont plus calculés en fonction des coûts supportés durant l'exercice, objet de la subvention, mais dépendent du nombre de contrats d'apprentissage et de formation. Ce qui implique également que les subventions ne sont plus versées ex post, conformément à l'ancien système de financement, mais au

cours de l'année de subventionnement. Année de versement et année de subventionnement se confondent désormais.

4.5 Il résulte de ce qui précède que le nouveau système de subventionnement rend sans objet les décomptes des coûts supportés en 2007. Depuis le 1^{er} janvier 2008, il n'existe dès lors plus de base légale à la prise en compte des décomptes. Ce faisant, l'année 2007, laquelle marque, à teneur des art. 73 al. 3 LFPr et 77 al. 2 OFPr, le terme de la période transitoire, doit être comprise au sens d'année de versement et non de subventionnement, comme le prétend à tort le recourant.

Partant, il y a lieu d'admettre que les circulaires litigieuses, décrétant que l'établissement des décomptes 2007 selon l'ancien système de subventions devenait caduc, ne sortent pas du cadre fixé par l'art. 77 OFPr ni ne restreignent ou étendent son champ d'application. Dès lors, fondée sur dites circulaires, la décision entreprise repose sur une base légale suffisante ; c'est donc à juste titre que l'autorité inférieure n'a pas tenu compte du décompte 2007 du recourant. Le grief du recourant est de ce chef mal fondé.

5.

Le recourant invoque en second lieu une violation du principe de l'égalité de traitement. Il fait valoir que le système adopté par l'autorité inférieure introduit une distinction entre les bénéficiaires d'une même subvention, se fondant sur de simples échéances de versement, dans le sens où elle a prévu que celui qui renonçait à une avance, optant pour un versement unique, pourrait voir toute participation fédérale lui être refusée. L'autorité inférieure n'ignorait pas que certains cantons ne sollicitaient jamais d'avances et se devait donc d'adopter un système transitoire qui ne les défavorise pas sans raison légitime et qui permette à chacun des bénéficiaires d'être traité également et équitablement. Il ajoute que, même si l'on voulait concevoir un droit à la subvention réduit, du fait du versement progressif des nouveaux forfaits, cette règle devait être appliquée à tous et rien ne justifiait que, pour certains, la subvention soit réduite à zéro. Il relève que, sur le fond, il n'a pas mené moins que les autres, durant l'année 2007, les activités de formation qui fondaient le droit à la participation de la Confédération et que c'est donc la pure et simple égalité de traitement qu'il revendique lorsqu'il réclame que lui soit versé un montant équivalent à l'acompte versé à d'autres cantons.

5.1 L'art. 8 al. 1 Cst. dispose que tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Il consacre à la fois le principe d'égalité dans la loi et devant la loi (JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003, ad art. 8, p. 75). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (ATF 118 la 1 consid. 3a ; ATF 124 I 297 consid. 3b).

5.2 Comme il a été exposé au consid. 2.2, sous l'empire de l'ancien système de financement fondé sur les coûts, deux régimes de paiement coexistaient, selon la méthode choisie par les cantons. Les subventions

étaient en principe payées ex post, soit l'année suivant l'année de subventionnement. Néanmoins, il était possible, dans certains cas, de solliciter des avances, lesquelles étaient versées au cours de l'année de subventionnement. Dans les faits, il ressort du dossier que douze cantons sollicitaient un acompte, contre quatorze qui, pour l'ensemble ou une partie seulement de leurs institutions, "préfinançaient" entièrement l'exercice en cours et recevaient la totalité de la subvention l'année suivante sur la base d'un décompte.

En l'occurrence, les circulaires litigieuses prévoyaient qu'en 2007, la Confédération verserait, outre les forfaits progressifs, l'avance 2007 correspondant à 60% de la subvention fédérale prévue, ainsi que le 40% de la subvention fédérale 2006 définitive sur la base du décompte (voir let. Aa et Ab). Comme le relève le recourant, dites circulaires ne mentionnent pas l'hypothèse dans laquelle aucune avance n'était requise. Néanmoins, il n'est en l'espèce pas contesté que le recourant ait obtenu en faveur des institutions litigieuses, en 2007, hormis les forfaits progressifs, le 100% de la subvention fédérale 2006 eu égard au décompte produit. Aussi, les avances, respectivement les soldes, payés en 2007 par la Confédération s'inscrivent dans la continuité des pratiques en vigueur sous l'empire de l'ancien système de financement dans le domaine de l'agriculture. Seuls les douze cantons pratiquant le système de l'acompte ont reçu le 60% de la subvention fédérale prévue pour l'exercice 2007, à l'exclusion des quatorze autres cantons qui "préfinançaient" entièrement leurs activités de formation. Ce faisant, il y a lieu de constater que l'égalité de traitement a été respectée dans chacun des deux systèmes de financement. Aussi, dès lors que le recourant "préfinançait" lui-même entièrement ses activités de formation et ne sollicitait la subvention fédérale qu'une fois l'exercice terminé, c'est donc à juste titre que l'autorité inférieure a refusé de lui verser la somme requise à titre d'acompte sur l'exercice 2007.

6.

En outre, c'est à tort que le recourant prétend avoir été préterité, attendu que, contrairement aux cantons ayant sollicité un acompte, il n'a reçu aucune subvention fédérale pour l'exercice 2007 en faveur des institutions litigieuses.

L'autorité inférieure soutient à cet égard que les subventions allouées au recourant ne sont pas remises en cause ; seuls les critères de calcul ont changé. Dans la décision attaquée, elle a précisé que le montant restant du crédit à disposition pour 2007, soit le montant global du crédit 2007, déduction faite des versements du solde pour 2006 et des éventuels acomptes pour 2007, était versé en ajout au montant des forfaits progressifs en faveur des cantons. Cette réglementation avait entre autres comme but de permettre aux cantons de faire face aux éventuels différents problèmes de financement durant la phase transitoire. Concrètement, cela signifie que la différence, soit la lacune dans le financement sur l'année 2007, pouvait être demandée auprès des offices de la formation professionnelle cantonaux, ceux-ci ayant reçu un forfait progressif bien plus élevé que les années précédentes.

6.1 L'art. 73 al. 4, en lien avec l'art. 59 al. 2 LFPr, dispose que la participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle sera adaptée progressivement en vue d'atteindre, dans un délai de quatre ans, le quart du montant des dépenses affectées par les pouvoirs publics à la formation professionnelle. Il ressort du message FRI 2008-2011 que les coûts de la formation professionnelle à la charge des pouvoirs publics augmenteront tout d'abord assez fortement, puis ils se stabiliseront à un

niveau élevé dans la formation professionnelle initiale, avant de légèrement diminuer. En effet, il faudra en outre compter avec les coûts liés à la modernisation des offres de la formation professionnelle initiale, à l'intégration des élèves en difficulté et au domaine de la santé, du social et des arts (SSA), ainsi qu'avec l'augmentation démographique du nombre de personnes suivant une formation professionnelle initiale, qui se répercutera également sur la formation professionnelle supérieure et, enfin, avec le renchérissement (p. 1188 ss). Depuis l'entrée en vigueur de la LFPr, la Confédération a ainsi progressivement augmenté sa participation aux coûts de la formation professionnelle. En 2000, sa part ascendait à 15,9% pour augmenter à 16,3% en 2004 et à 16,6% en 2005 (p. 1184). La Confédération n'a pas été en mesure d'assumer pour la période 2004 à 2007 une augmentation de son subventionnement de 25%, les moyens financiers faisant défaut (p. 1183 ss). La participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle assumée par les pouvoirs publics s'élevait à 17,4% pour l'exercice 2008 (Nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle, Bilan après six ans d'application, Berne septembre 2010, p. 45, voir le site Internet : www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/20587.pdf).

L'augmentation progressive de la participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle a par ailleurs permis de tester le financement par le biais de forfaits (message FRI 2008-2011, p. 1183). En effet, il ressort du rapport cité plus haut sur les résultats de la procédure de consultation relative à l'OFPr que, *pendant la période de transition, seules les subventions fédérales régies par la loi de 1978 seront payées selon l'ancien système. Quant aux nouveaux domaines qui vont être intégrés dans la formation professionnelle fédérale et à l'accroissement graduel de la participation de la Confédération aux coûts des pouvoirs publics pour la formation professionnelle, les moyens mis à disposition seront dès le départ répartis en fonction du nombre de personnes en formation dans le domaine de la formation professionnelle initiale. Il appartient aux cantons de définir l'attribution des fonds versés par la Confédération* (p. 27).

In casu, il ressort du dossier que la Confédération a versé au recourant, entre 2004 et 2008, les subventions suivantes pour la formation professionnelle :

- 2004 : Fr. 25'805'025.-, dont Fr. 654'242.- de forfaits progressifs ;
- 2005 : Fr. 26'684'791.-, dont Fr. 2'753'961.- de forfaits progressifs ;
- 2006 : Fr. 28'271'596.-, dont Fr. 4'759'636.- de forfaits progressifs ;
- 2007 : Fr. 30'412'167.-, dont Fr. 6'064'608.- de forfaits progressifs ;
- 2008 : Fr. 38'821'982.- de forfaits.

Il résulte de ce qui précède que, dès l'année 2004 et jusqu'en 2007 y compris, le recourant a reçu, outre le 100% de la subvention fédérale calculée sur la base du décompte des coûts imputables, des forfaits progressifs, versés au cours de l'année de subventionnement. Lesdits forfaits n'ont cessé d'augmenter pour passer de Fr. 650'000.- environ en 2004 à plus de 6 mio de francs en 2007. En 2008, le recourant a touché environ 39 mio de francs de forfaits. Attendu que, sur la base des décomptes de frais produits,

celui-ci recevait chaque année, dès 2004, environ 24 mio de francs de subventions, l'accroissement de la participation de la Confédération aux coûts des pouvoirs publics pour la formation professionnelle s'est dès lors élevé, en 2008, à 15 mio de francs environ.

6.2 Dans son message relatif à une nouvelle LFPr, le Conseil fédéral indiquait que les montants forfaitaires versés aux cantons permettraient de couvrir les dépenses courantes selon les prescriptions de la loi et les personnes et institutions concernées auraient ainsi le choix, et donc aussi la responsabilité, de l'utilisation des ressources (p. 5316). Il relevait encore qu'avec ce nouveau système de financement, les cantons bénéficieraient d'une plus large autonomie pour utiliser les ressources en fonction des besoins de la région (p. 5303). Dans son message FRI 2008-2011, le Conseil fédéral relevait encore que, grâce aux forfaits versés aux cantons, les ressources n'étaient pas liées à des offres ou à des investissements déterminés mais affectées de manière ciblée en fonction des nécessités locales (p. 1182).

Il ressort de ce qui précède que les cantons sont libres et, partant, responsables de l'utilisation des forfaits versés par la Confédération, tant en termes de répartition dans le temps, qu'au niveau de l'affectation en soi. Cela étant, il était loisible au recourant d'utiliser ceux-ci pour garantir des engagements pris pendant la période transitoire. Ceux-ci n'étant pas attribués à un domaine précis de la formation professionnelle, il était libre de les affecter, dans la mesure nécessaire, à l'agriculture, comme le relève l'autorité inférieure. Il y a en effet lieu d'admettre que le recourant disposait de suffisamment de ressources, au vu de l'accroissement graduel de la participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle, pour affecter une partie de celles-ci, à tout le moins, à la couverture des Fr. 336'223.- réclamés à titre d'acompte sur le financement de l'exercice 2007 en faveur des institutions litigieuses.

Tant la circulaire 2006 que la circulaire 2007 indiquaient, de surcroît en caractère gras, que le changement de système impliquait que l'établissement des décomptes 2007 selon l'ancien système de subventions devenait caduc pour tous les domaines de subventions. La circulaire 2007, intitulée "Informations concernant les budgets et les décomptes", mentionnait que seuls les budgets et les décomptes établis selon l'année civile seraient acceptés ; les décomptes globaux et individuels devraient parvenir à l'autorité inférieure jusqu'au 30 novembre 2007 ; les décomptes déposés au-delà du 30 novembre 2007 ne pourraient plus être pris en considération et devraient être payés au débit des forfaits versés aux cantons en 2008 ; seules les dépenses d'exploitation encore effectuées pendant l'année civile 2006 peuvent être annoncées en vue du subventionnement. Cela étant, le Tribunal retient que le recourant ne pouvait, de bonne foi, ignorer qu'il ne recevrait aucune subvention fédérale sur la base du décompte 2007 établi selon l'ancien système de financement, que, partant, les frais engagés en 2007 seraient payés, comme annoncé dans dite circulaire, au débit des forfaits versés en 2008 et qu'il lui appartenait donc de gérer ceux-ci en conséquence.

Sur le vu de tout ce qui précède, il y a lieu de retenir que, nonobstant l'absence de prise en compte du décompte 2007 et du versement d'une avance sur l'exercice 2007 en faveur des institutions litigieuses, le recourant devait, moyennant une répartition efficace des forfaits reçus, éviter la lacune invoquée dans le financement de l'exercice 2007 des institutions litigieuses résultant des contraintes liées au passage au nouveau système. Les activités menées par le recourant dans le domaine de la formation professionnelle

agricole en 2007 ont été subventionnées par la Confédération et, partant, rien ne justifie de verser au recourant la somme réclamée.

7.

Le recourant invoque enfin l'arbitraire dans les moyens et le résultat. Il relève que le système adopté n'était pas celui d'une subvention versée sur la base d'une année de référence antérieure – subvention due pour 2007 mais calculée sur les résultats de 2006 – mais celui d'un versement a posteriori, l'année suivante, de la somme due pour l'année de référence – subvention 2007, calculée sur les résultats 2007 et versée en 2008. Aussi, il relève que le paiement d'acomptes en 2007 n'a aucun sens, sans reconnaissance simultanée d'un solde à verser ultérieurement. Il considère choquant le fait que l'autorité inférieure ait refusé toute subvention à un canton sans base légale et même contre celles existantes, au prétexte qu'il n'avait pas sollicité un acompte et souligne l'incohérence manifeste d'un système qui veut que l'on verse des acomptes sur une subvention, dont on admet pourtant d'avance qu'elle ne sera pas octroyée, puisque le décompte en est caduc. Un système incohérent qui pénalise celui qui a cherché à mener l'action demandée sur ses propres ressources ne doit pas être soutenu car il n'est pas compatible avec ce qui est attendu d'une collectivité publique et d'un office fédéral.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité (ATF 132 I 13 consid. 5.1).

Il a été établi plus haut (voir consid. 4) que le système prévu par les circulaires 2006 et 2007, en particulier, l'absence de prise en considération du décompte 2007, était conforme au droit. Le recourant a reçu, en 2007, à l'instar des autres cantons, le 100% de la subvention à laquelle il avait droit. C'est dès lors à juste titre que l'autorité inférieure a rejeté sa demande tendant à l'octroi d'une avance de 60% sur l'année 2007. Partant, la décision entreprise n'est ni illégale ni choquante. Le grief d'arbitraire doit être rejeté.

8.

Sur le vu de ce qui précède, il y a lieu de constater que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et n'est pas inopportune (art. 49 PA). Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté.

9.

Les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Si l'autorité recourante qui succombe n'est pas une autorité fédérale, les frais de procédure sont mis à sa charge dans la mesure où le litige porte sur des intérêts pécuniaires de collectivités ou d'établissements autonomes (art. 63 al. 2 PA). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1^{ère} phrase et art. 4

FITAF). En l'espèce, les frais de procédure doivent être mis à la charge du recourant et fixés à Fr. 5'000.-. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant versée par le recourant le 8 juin 2009.

10.

Compte tenu de l'issue de la procédure, le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 FITAF a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 5'000.-, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 144.11 fom ; acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'économie (acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le Président du collège :

La Greffière :

Claude Morvant

Muriel Tissot

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition : 28 mars 2011