

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18

*Proceedings of the
Special Senate Committee on*

CHARITABLE SECTOR

Chair:
The Honourable TERRY M. MERCER

Monday, November 19, 2018
Monday, November 26, 2018

Issue No. 9

Sixteenth and seventeenth meetings:

Examine the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, nonprofit organizations, foundations, and other similar groups; and to examine the impact of the voluntary sector in Canada

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur le*

SECTEUR DE LA BIENFAISANCE

Président :
L'honorable TERRY M. MERCER

Le lundi 19 novembre 2018
Le lundi 26 novembre 2018

Fascicule n° 9

Seizième et dix-septième réunions :

Examiner l'impact des lois et politiques fédérales et provinciales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires, et examiner l'impact du secteur volontaire au Canada

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

SPECIAL SENATE COMMITTEE ON THE CHARITABLE SECTOR

The Honourable Terry M. Mercer, *Chair*

The Honourable Ratna Omidvar, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Black (<i>Ontario</i>)	Maltais
* Day	Martin
(or Mercer)	Seidman
Duffy	* Smith
* Harder, P.C.	(or Martin)
(or Bellemare)	* Woo
(or Mitchell)	(or Saint-Germain)

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of November 7, 2017 and of November 20, 2018, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Mercer was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Martin was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Omidvar was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Seidman was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Maltais was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Duffy was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Black (*Ontario*) was added to the membership (*November 26, 2018*).

The Honourable Senator Mercer was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Martin was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Omidvar was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Duffy was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LE SECTEUR DE LA BIENFAISANCE

Président : L'honorable Terry M. Mercer

Vice-présidente : L'honorable Ratna Omidvar

et

Les honorables sénateurs :

Black (<i>Ontario</i>)	Maltais
* Day	Martin
(ou Mercer)	Seidman
Duffy	* Smith
* Harder, C.P.	(ou Martin)
(ou Bellemare)	* Woo
(ou Mitchell)	(ou Saint-Germain)

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 novembre 2017 et le 20 novembre 2018, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Mercer a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Martin a été ajoutée à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Omidvar a été ajoutée à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Seidman a été ajoutée à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Maltais a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Duffy a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Black (*Ontario*) a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 26 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Mercer a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Martin a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Omidvar a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Duffy a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

The Honourable Senator Maltais was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Seidman was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

The Honourable Senator Black (*Ontario*) was removed from the membership of the committee, substitution pending (*November 25, 2018*).

L'honorable sénateur Maltais a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénatrice Seidman a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

L'honorable sénateur Black (*Ontario*) a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 25 novembre 2018*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, November 19, 2018
(17)

[*English*]

The Special Senate Committee on the Charitable Sector met this day at 6:30 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Terry M. Mercer, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Black (*Ontario*), Duffy, Maltais, Mercer, Omidvar and Seidman (6).

In attendance: Havi Echenberg and Nicole Sweeney, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Ben Silverman, Communications Officer, Senate Communications Directorate.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, January 30, 2018, the committee continued its study on the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, nonprofit organizations, foundations, and other similar groups; and to examine the impact of the voluntary sector in Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

WITNESSES:

As individuals:

Gordon Floyd;

Mark Blumberg, Partner, Blumberg Segal LLP;

Cliff Goldfarb.

Ontario Nonprofit Network:

Lynn Eakin, Policy Advisor.

The chair made a statement.

Mr. Floyd and Ms. Eakin made statements and answered questions.

At 7:33 p.m., the committee suspended.

At 7:38 p.m., the committee resumed.

Mr. Blumberg and Mr. Goldfarb made statements and answered questions.

At 8:31 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 19 novembre 2018
(17)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance se réunit aujourd'hui, à 18 h 30, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Terry M. Mercer (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Black (*Ontario*), Duffy, Maltais, Mercer, Omidvar et Seidman (6).

Également présents : Havi Echenberg et Nicole Sweeney, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Ben Silverman, agent de communications, Direction des communications du Sénat.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 janvier 2018, le comité poursuit son étude sur l'impact des lois et politiques fédérales et provinciales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires, et sur l'impact du secteur volontaire au Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Gordon Floyd;

Mark Blumberg, associé, Blumberg Segal LLP;

Cliff Goldfarb.

Ontario Nonprofit Network :

Lynn Eakin, conseillère en politique.

Le président fait une déclaration.

M. Floyd et Mme Eakin font des déclarations et répondent aux questions.

À 19 h 33, la séance est suspendue.

À 19 h 38, la séance reprend.

MM. Blumberg et Goldfarb font des déclarations et répondent aux questions.

À 20 h 31, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Monday, November 26, 2018
(18)

[*English*]

The Special Senate Committee on the Charitable Sector met this day at 9:04 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Terry M. Mercer, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Black (*Ontario*), Duffy, Maltais, Mercer and Omidvar (5).

In attendance: Havi Echenberg and Nicole Sweeney, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, January 30, 2018, the committee continued its study on the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, nonprofit organizations, foundations, and other similar groups; and to examine the impact of the voluntary sector in Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

WITNESSES:

As individuals:

Terrance Carter, Managing Partner, Carters Professional Corporation;

Gloria DeSantis, Assistant Professor, Founder/Facilitator, Voluntary Sector Studies Network, University of Regina.

The chair made a statement.

Mr. Carter and Ms. DeSantis made statements and answered questions.

At 9:59 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le lundi 26 novembre 2018
(18)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance se réunit aujourd'hui, à 21 h 4, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Terry M. Mercer (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Black (*Ontario*), Duffy, Maltais, Mercer et Omidvar (5).

Également présents : Havi Echenberg et Nicole Sweeney, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 janvier 2018, le comité poursuit son étude sur l'impact des lois et politiques fédérales et provinciales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires, et sur l'impact du secteur volontaire au Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Terrance Carter, associé directeur, Carters Professional Corporation;

Gloria DeSantis, professeure adjointe, fondatrice/animatrice, Voluntary Sector Studies Network, Université de Regina.

Le président fait une déclaration.

M. Carter et Mme DeSantis font des déclarations et répondent aux questions.

À 21 h 59, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Kevin Pittman

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, November 19, 2018

The Special Senate Committee on the Charitable Sector met this day at 6:30 p.m. to examine the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, non-profit organizations, foundations, and other similar groups; and to examine the impact of the voluntary sector in Canada.

Senator Terry M. Mercer (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: I welcome you to this meeting of the Special Senate Committee on the Charitable Sector.

I'm Senator Terry Mercer from Nova Scotia, chair of the committee. I would like to start by asking the senators to introduce themselves, starting with the deputy chair.

Senator Omidvar: Ratna Omidvar, from Toronto, Ontario.

Senator Duffy: Mike Duffy, from Cavendish, Prince Edward Island.

Senator R. Black: Rob Black, from Fergus, Ontario.

Senator Seidman: Judith Seidman, from Montreal, Quebec.

The Chair: Today, the committee will continue its study to examine the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, non-profit organizations, foundations and other similar groups, and to examine the impact of the voluntary sector in Canada. For this evening, we will focus on the practical challenges for charities and non-profit organizations.

For our witnesses on the first panel, we welcome Gordon Floyd, retired head of public affairs for the Canadian Centre for Philanthropy; and from the Ontario Nonprofit Network, Lynn Eakin, Policy Advisor.

Thank you both for accepting our invitation to appear. I will now invite the witnesses to make their presentations, to be followed by questions from the senators. I remind everyone that we have asked you to give us five to seven minutes in length, and then we will get to questions. We ask that people be short in the questions and short in the answers so we can get as much covered as possible this evening.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 19 novembre 2018

Le Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance se réunit aujourd'hui à 18 h 30 pour examiner l'impact des lois et politiques fédérales régissant les organismes de bienfaisance, les organisations sans but lucratif, les fondations et les autres groupes similaires, et pour examiner l'impact du secteur volontaire au Canada.

Le sénateur Terry M. Mercer (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Je vous souhaite la bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance.

Je suis le sénateur Terry Mercer de la Nouvelle-Écosse, président du comité. Je vais demander à mes collègues sénateurs de bien vouloir se présenter, en commençant par la vice-présidente.

La sénatrice Omidvar : Ratna Omidvar, de Toronto (Ontario).

Le sénateur Duffy : Mike Duffy, de Cavendish (Île-du-Prince-Édouard).

Le sénateur R. Black : Rob Black, de Fergus (Ontario).

La sénatrice Seidman : Judith Seidman, de Montréal (Québec).

Le président : Le comité poursuit ce soir son étude de l'impact des lois et politiques fédérales régissant les organismes de bienfaisance, les organisations sans but lucratif, les fondations et les autres groupes similaires, ainsi que de l'impact du secteur bénévole au Canada. La présente séance portera plus spécifiquement sur les difficultés pratiques auxquelles se heurtent les organismes de bienfaisance et les organisations sans but lucratif.

Nous accueillons deux témoins pour la première portion de notre réunion. Nous souhaitons la bienvenue à Gordon Floyd, directeur des affaires publiques à la retraite du Centre canadien de philanthropie; et Lynn Eakin, conseillère stratégique pour le réseau Ontario Nonprofit Network.

Merci à tous les deux d'avoir accepté notre invitation à comparaître. Je vous prierais maintenant de nous présenter vos exposés qui seront suivis des questions des sénateurs. Je vous rappelle que nous vous avons demandé de vous en tenir à des exposés de cinq à sept minutes après quoi je céderai la parole aux sénateurs qui vous poseront leurs questions qui devront être succinctes, tout comme vos réponses d'ailleurs. Nous pourrons

Gordon Floyd, as an individual: Thank you, Mr. Chairman and senators. I do appreciate the invitation to speak with you this evening, and I hope my remarks will assist in your important work with this special committee.

I'm appearing here as an individual but I will be drawing upon my experience both as a lifelong volunteer and a paid leader for 20 years within Canada's charitable sector. Although I am now retired, I continue to be active as a board member with Boys and Girls Clubs of Canada and Action Against Hunger Canada. I'm also on the boards of the Pemsel Case Foundation, whose representative spoke to you two weeks ago, and the Agora Foundation, which publishes *The Philanthropist*, a journal about Canada's voluntary sector.

I have been asked to focus my comments on the practical challenges that charities and other voluntary organizations encounter. In my limited time, I propose to speak about three such challenges, namely, the lack of capacity that prevents many charities from fully serving the needs of their communities; the obstacles that limit the effectiveness of many charitable and voluntary initiatives; and finally the lack of respect that undermines trust in charities and contributes to their human resource challenges.

Insufficient capacity is a challenge for most charities and non-profits. This is, in large part, a funding issue, of course, but it includes much more. For instance, many organizations struggle to attract and keep volunteers, including board members. Senior staff often lack any management experience or access to relevant training. Technology is often primitive, if it is available at all. Innovation is avoided, often due to precarious finances. Inadequate human resource practices lead to excessive staff turnover, and efforts at collaboration, which have the potential to both increase impact and reduce costs, often have to be foregone or abandoned because of the time required from already overstretched managers.

At its core, this constellation of capacity challenges arises from a widespread failure to support the organizational infrastructure that is critical to the success of any enterprise. But unlike in businesses, these so-called overhead costs are

ainsi profiter de la séance de ce soir pour aborder un maximum d'enjeux.

Gordon Floyd, à titre personnel : Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. Je suis heureux d'avoir l'occasion de prendre la parole devant vous ce soir, et j'ose espérer que mes observations sauront éclairer un tant soit peu votre comité spécial dans cet important travail qu'il a entrepris.

Je comparais aujourd'hui à titre personnel en m'appuyant toutefois sur la vaste expérience acquise grâce à toute une vie de bénévolat et à 20 années de travail rémunéré comme gestionnaire dans le secteur canadien de la bienfaisance. Bien que je sois désormais à la retraite, je demeure actif à titre de membre du conseil d'administration des Repaires jeunesse du Canada et de l'organisme Action contre la faim Canada. Je fais également partie du conseil d'administration de la Pemsel Case Foundation, dont vous avez accueilli le représentant il y a deux semaines, et de l'Agora Foundation qui publie *The Philanthropist*, un magazine portant sur le secteur bénévole au Canada.

On m'a demandé d'axer mes observations sur les difficultés pratiques que vivent les organismes de bienfaisance et les autres organisations bénévoles. Dans le peu de temps à ma disposition, je vais donc me limiter à trois de ces difficultés, à savoir le manque de capacité qui empêche de nombreux organismes de bienfaisance de répondre à tous les besoins ressentis dans leur communauté; les obstacles qui limitent l'efficacité de nombreuses initiatives de bienfaisance et de bénévolat; et le manque de respect qui mine la confiance envers les organismes de bienfaisance et fait en sorte qu'il est d'autant plus difficile pour eux de trouver les ressources humaines dont ils ont besoin.

Le manque de capacité est problématique pour la plupart des organismes de bienfaisance et des organisations sans but lucratif. Ce problème est bien évidemment en grande partie attribuable à un financement insuffisant, mais ne se limite pas à ce seul aspect. À titre d'exemple, il est difficile pour de nombreuses organisations de recruter et de maintenir en poste des bénévoles, y compris au sein de leur conseil d'administration. Les principaux dirigeants n'ont bien souvent aucune expérience de gestion ou n'ont pas accès à la formation nécessaire. Les outils technologiques sont généralement rudimentaires, si tant est que l'on y a effectivement accès. On évite l'innovation, bien souvent en raison d'une situation financière précaire. Des pratiques inadéquates de gestion des ressources humaines entraînent un taux de roulement du personnel beaucoup trop élevé. En outre, les efforts de collaboration, qui pourraient permettre à la fois d'accroître l'impact des activités et d'en réduire les coûts, sont bien souvent délaissés ou abandonnés en raison du temps qu'ils exigeraient pour des gestionnaires déjà surchargés.

Tous ces problèmes découlent à la base d'une incapacité généralisée à appuyer l'infrastructure organisationnelle essentielle au succès de toute entreprise. Contrairement à ce qui se passe pour les entreprises commerciales, les frais généraux

demonized in the charitable sector, whether in the form of ridiculously low budget lines in government contracts or in the misguided ratings criteria of some charity watchdogs.

The Government of Canada is a relatively small source of funds for the charitable and voluntary sector, but it can and should lead change in this area by ensuring that its grants and contributions provide sufficient funding for these vital aspects of the sector's infrastructure.

Of course, most donors want their donations to be used for direct program delivery, so charities need other unrestricted revenue sources that can be applied to their core expenses. The most promising of these sources is earned income, which is mostly derived from the sale of goods and services, but such social enterprise activities are currently discouraged by rules in the Income Tax Act that prohibit a charity from undertaking any business-like activity that is not directly related to its charitable work. In some other common law jurisdictions, charities can own and operate any type of business provided its surpluses are not paid out as profit but instead used to support the charitable work. Canada's charities need the same opportunity to earn revenue that can help fund their vital core costs.

Let me turn now to effectiveness and some challenges there.

Especially in an environment of scarcity, which is the reality for most voluntary organizations, it's vital that programs and services deliver the greatest possible bang for the buck. Beyond their underfunded and otherwise inadequate infrastructure, many charities and non-profits that seek to maximize their effectiveness face both additional barriers and opportunities. I will briefly mention just one of each.

A barrier: Although no longer universal, short term and stop-start funding remains the norm with most government departments and ministries. This inefficient approach to funding is particularly inappropriate for charities that are addressing complex and persistent challenges such as poverty relief or environmental sustainability. The impact on planning, staffing, consistency of service, partnerships, evaluation and more is a significant drag on charities' effectiveness.

associés à ces capacités sont toutefois diabolisés dans le secteur caritatif, un traitement pouvant se traduire aussi bien par l'affectation de montants ridiculement faibles à certains postes budgétaires dans les contrats gouvernementaux que par l'utilisation de critères d'évaluation malavisés par certains organismes de surveillance du secteur de la bienfaisance.

Le gouvernement fédéral est une source relativement modeste de financement pour le secteur caritatif et bénévole, mais il peut et devrait être le fer de lance du changement qui s'impose en veillant à ce que ses subventions et contributions offrent un appui financier suffisant à l'égard de ces aspects cruciaux liés aux infrastructures du secteur.

Il est bien évident que la plupart des gens souhaitent voir leurs dons servir directement à l'exécution des programmes. Dans ce contexte, les organismes de bienfaisance doivent bénéficier d'un accès sans restriction à des sources de revenu leur permettant d'éponger leurs dépenses courantes. La plus prometteuse de ces sources est celle du revenu gagné, lequel provient surtout de la vente de biens et de services. De telles activités tenant de l'entreprise sociale ne sont cependant pas autorisées par les règles en vigueur en application de Loi de l'impôt sur le revenu. Il est ainsi interdit à un organisme de bienfaisance de mener des activités de nature commerciale qui ne sont pas directement reliées à son travail caritatif. Dans certains autres pays régis par la common law, les organismes de bienfaisance peuvent posséder et exploiter des entreprises de toutes sortes pour autant que les excédents ne sont pas versés en bénéfices, mais plutôt utilisés pour appuyer le travail caritatif. Il faut que les organismes de bienfaisance du Canada puissent avoir eux aussi la possibilité de générer des revenus pouvant les aider à absorber leurs frais de base incontournables.

Permettez-moi de vous parler maintenant de quelques-uns des défis associés à l'efficacité.

Dans un contexte où les ressources sont rares, ce qui est la réalité de la plupart des organisations bénévoles, il est d'autant plus essentiel que les programmes et les services produisent les meilleurs résultats possible par rapport aux investissements consentis. En plus d'une infrastructure sous-financée et inadéquate par ailleurs, bon nombre d'organismes de bienfaisance et d'organisations sans but lucratif s'efforçant de maximiser leur efficacité sont confrontés à de nouveaux obstacles mais également à de nouvelles possibilités. Je vais vous donner un bref exemple pour chaque cas.

Commençons par un obstacle. Bien que cela ne soit plus systématique, le financement ponctuel à court terme demeure la norme pour la plupart des ministères gouvernementaux. Ce mode de financement inefficace est particulièrement inapproprié pour des organismes de bienfaisance devant s'attaquer à long terme à des défis complexes comme le soulagement de la pauvreté ou la viabilité de l'environnement. Les répercussions d'une telle approche sur la planification, la dotation, le maintien de la

Now let me turn to an opportunity in this area. In this era of evidence-based programs and performance metrics, access to current and reliable data is fundamental to the effectiveness of any organization. Writing in *The Philanthropist* last month, Senators Mercer and Omidvar observed that “data on this sector is severely outdated,” but the sector’s data challenges run much deeper.

Just last week, *The Philanthropist* published another article about the unrealized potential to use data from charities and non-profits in order to create more effective social programs, whether delivered by government alone or in partnership with the voluntary sector. As the authors of that recent piece noted, the non-profit sector has a wealth of data on social issues, but it’s not feasible for every non-profit to have its own data analyst. They suggest that a system-wide approach will be needed and propose that Canada consider taking the best of the United Kingdom’s What Works model to make research knowledge readily understandable and useable. Of course, leadership by the Government of Canada would be critical for any such initiative.

Now, let me turn to the last of the areas of challenge, which I have called respect. Among the many practical challenges faced by Canada’s charitable and voluntary sector, a lack of respect is perhaps the most fundamental. When the Government of Canada signed an accord with voluntary sector leaders in 2001, it was said on the very first page:

The voluntary sector is one of three pillars that constitute Canadian society, together with the public and private sectors.

How ironic, then, that charities and other non-profit groups are so often treated as marginally relevant, somewhat incompetent and even dishonest amateurs who should stand aside while the experts in government make decisions and set priorities.

qualité des services, l’établissement de partenariats et l’évaluation, entre autres, minent considérablement l’efficacité de ces organismes.

J’aimerais maintenant vous entretenir d’une possibilité nouvelle qui se présente dans ce secteur. En cette ère où les programmes doivent être fondés sur des données probantes et des mesures de rendement, l’accès à des données fiables et à jour est essentiel à l’efficacité de n’importe quelle organisation. Dans un article publié le mois dernier dans *The Philanthropist*, les sénateurs Mercer et Omidvar ont souligné que « les données relatives à ce secteur sont très désuètes ». Les défis que doit relever le secteur en matière de données exigent toutefois un examen encore plus approfondi.

Pas plus tard que la semaine dernière, *The Philanthropist* publiait un autre article au sujet du potentiel non exploité des données à la disposition des organismes de bienfaisance et des organisations sans but lucratif qui pourraient permettre la mise en œuvre de programmes sociaux plus efficaces, qu’ils soient offerts par le gouvernement seul ou en partenariat avec le secteur. Comme l’indiquent les auteurs de ce dernier article, bien que le secteur sans but lucratif dispose d’un large éventail de données sur les problèmes sociaux, il n’est pas envisageable que chacune des organisations de ce secteur ait son propre analyste des données. Les auteurs préconisent donc une approche systémique en indiquant que le Canada devrait songer à s’inspirer du modèle des centres What Works au Royaume-Uni grâce auxquels les données issues de la recherche deviennent facilement compréhensibles et utilisables. Il va de soi qu’une initiative de la sorte ne pourrait aller de l’avant sans le leadership du gouvernement du Canada.

Je passe maintenant à la dernière catégorie de difficultés à surmonter que j’ai regroupées sous le thème du respect. Le manque de respect est peut-être le plus fondamental des problèmes avec lesquels doit composer dans la pratique le secteur canadien des organismes de bienfaisance et de bénévolat. On pouvait lire à la première page de l’accord conclu en 2001 entre le gouvernement du Canada et les chefs de file du secteur bénévole :

Le secteur bénévole et communautaire constitue l’un des trois piliers de la société canadienne, les deux autres étant le secteur public et le secteur privé.

Il est donc très ironique de voir les organismes de bienfaisance et les autres groupes sans but lucratif être si souvent traités comme des entités d’importance secondaire souffrant d’un manque de compétence, d’honnêteté et de professionnalisme qui devrait les

Here are three specific examples:

The regulatory approach of the Canada Revenue Agency toward charities is too often characterized by intrusive micromanagement. As Wendy Cukier of Ryerson University said to this committee last month:

. . . the federal government has focused more on the control of the sector and insufficiently on its growth and capacity building.

Why is it, for instance, that international development charities are required to exercise full direction and control over all aspects of their work with local partners, according to CRA, despite all the evidence that such a condescending approach undermines success and sustainability?

My second example is the appeals process for CRA decisions, which involves going to the Federal Court of Appeal instead of the far more accessible Tax Court and proceeds only on the basis of CRA's written record without hearing any evidence from the charity. It is profoundly disrespectful and could even be called an obstruction to justice.

My final example in this area is that the structure of many government contracts with charities stipulates detailed procedures and excessive accountability processes, apparently assuming that government officials know how to direct and manage the work better than those on the front line or at the charity's board table.

All this paternalism is not only offensive, but it promotes a false and damaging public image of charities. It undermines good governance at the organizational level, and it discourages senior volunteers and staff, employees, from stepping forward.

At the regulatory level, the contrast with the Charity Commission for England and Wales is stark. The essence of the British regulatory system is to provide guidance and support to board members, and it expects them to fully assume their role as trustees. Unlike in Canada, the U.K. government invests significantly in voluntary sector umbrella organizations like our Imagine Canada or onBoard Canada so they can provide ongoing

inciter à laisser toute la place aux experts gouvernementaux lorsque vient le temps de prendre des décisions et d'établir des priorités.

Voici trois exemples de situations semblables :

L'approche réglementaire de l'Agence du revenu du Canada (ARC) à l'endroit des organismes de bienfaisance est trop souvent caractérisée par une microgestion intrusive. Comme l'indiquait Wendy Cukier de l'Université Ryerson lors de son témoignage devant votre comité le mois dernier :

[...] le gouvernement fédéral se concentre davantage sur le contrôle du secteur, mais pas assez sur sa croissance et sur le renforcement de ses capacités.

Pourquoi par exemple les organismes de bienfaisance se consacrant au développement international sont-ils tenus, en vertu des règles de l'ARC, de diriger et de contrôler tous les aspects de leur travail avec des partenaires locaux malgré tous les éléments ayant établi qu'une approche condescendante de la sorte nuit à la réussite et à la viabilité des initiatives menées?

Comme deuxième exemple, je vais vous parler du processus d'appel des décisions de l'ARC. Au lieu de pouvoir interjeter appel devant le Tribunal canadien de l'impôt, une instance plus facilement accessible, on doit s'en remettre à la Cour d'appel fédérale, laquelle rend sa décision uniquement en fonction du dossier écrit établi par l'ARC sans permettre à l'organisme de bienfaisance de présenter de nouveaux éléments de preuve. C'est un manque total de respect que l'on pourrait même qualifier d'entrave à la justice.

Comme dernier exemple sous cet aspect, je vous dirais que bon nombre des contrats conclus avec le gouvernement par les organismes de bienfaisance prévoient des procédures détaillées et de trop lourds processus de reddition de comptes. Il semble bien que l'on présume ainsi que les fonctionnaires gouvernementaux savent mieux comment s'y prendre pour diriger et gérer le travail que ceux qui sont présents sur le terrain ou à la table du conseil d'administration d'un organisme de bienfaisance.

Non seulement tout ce paternalisme est-il offensant, mais il véhicule aussi une image publique des organismes de bienfaisance qui est à la fois fausse et nuisible. Il réduit la capacité de gérer les activités au niveau de l'organisation et décourage les initiatives de la part des administrateurs bénévoles et des employés.

Au niveau réglementaire, le contraste avec la Charity Commission de l'Angleterre et du pays de Galles est frappant. Le régime réglementaire britannique vise essentiellement à fournir une orientation et du soutien aux membres du conseil d'administration en s'attendant à ce qu'ils s'acquittent pleinement de leur rôle à titre de fondés de pouvoir. Contrairement à ce qui se fait au Canada, le gouvernement du

training, governance and other key skills that ensure strong and effective charities and non-profits. Without similar respect and support, Canada's charitable sector will never realize its full potential to engage citizens as volunteers, paid workers, advocates, innovators or donors.

I know I have run the limit of my time. I trust this brief survey of some of the significant practical challenges facing Canada's charitable sector is useful, and I look forward to answering your question.

The Chair: Thank you, Mr. Floyd.

Lynn Eakin, Policy Advisor, Ontario Nonprofit Network: Good evening, Mr. Chair and members of the Senate. Thank you for inviting me to present today, and thank you so much for your leadership and concern for the well-being of Canada's charitable and non-profit sector. This review is very timely and much needed.

As you know, I am currently a policy advisor with the Ontario Nonprofit Network. I have spent many years in the sector, first as an executive director and then as a consultant turning around non-profit organizations that were in trouble. This led me to an awareness of the difficulties of funding, and legislative and regulatory issues that interfered with the sector doing its work. I began to research and document these difficulties.

You have asked me here today to speak to a 2009 study I co-led, called *Canada's non-profit maze*, a survey of key leaders in the sector about legislative and regulatory challenges. But that was 10 years ago, and the world is a different place as we approach 2019, so tonight I am going to update you on a few key priorities in the context of the current-day realities. It was actually interesting to read the study I did 10 years ago and find out how different it is and how, as a sector, we're much clearer about what we want.

First, a key challenge on how we now understand the sector: We at ONN now talk about the public benefit sector. This is a refinement in thinking about the non-profit sector. The public benefit sector includes those organizations that operate for the

Royaume-Uni investit considérablement dans les organisations chapeautant le secteur bénévole comme Imagine Canada ou onBoard Canada de manière à ce qu'elles puissent offrir une formation continue en gouvernance et au titre de toutes les autres compétences essentielles au dynamisme et à l'efficacité des organismes de bienfaisance et des organisations sans but lucratif. En l'absence d'un respect semblable et d'un soutien aussi marqué, le secteur canadien de la bienfaisance ne pourra jamais exploiter toute sa capacité à mobiliser les citoyens à titre de bénévoles, de travailleurs rémunérés, de défenseurs d'une cause, d'innovateurs ou de donateurs.

Je sais que je n'ai plus de temps. J'ose espérer que ce bref survol de quelques-unes des principales difficultés pratiques auxquelles se heurte le secteur canadien de la bienfaisance saura vous être utile, et je me réjouis à la perspective de répondre à vos questions.

Le président : Merci, monsieur Floyd.

Lynn Eakin, conseillère stratégique, Ontario Nonprofit Network : Bonsoir, monsieur le président et honorables sénateurs. Je vous remercie de m'avoir invitée à prendre la parole aujourd'hui, et je veux surtout vous remercier de votre initiative et de l'intérêt que vous portez au mieux-être du secteur canadien des organismes de bienfaisance et des organisations sans but lucratif. Vous procédez à une étude absolument nécessaire qui tombe vraiment à point nommé.

Comme vous le savez, je suis actuellement conseillère stratégique pour le réseau Ontario Nonprofit Network. Je travaille depuis de nombreuses années dans ce secteur, d'abord à titre de directrice générale puis comme consultante auprès de différentes organisations sans but lucratif connaissant des difficultés. J'ai ainsi pu prendre bien conscience des problèmes de financement ainsi que des complications législatives et réglementaires qui peuvent empêcher le secteur de faire son travail. J'ai d'ailleurs fait des recherches afin de documenter ces difficultés.

Vous m'avez convoquée aujourd'hui pour que je vous parle de *Canada's non-profit maze*, une étude que j'ai codirigée en 2009. Nous avons alors sondé l'opinion des principaux dirigeants du secteur relativement aux difficultés associées aux lois et aux règlements. C'était toutefois il y a 10 ans déjà et, à l'aube de 2019, le monde n'est plus ce qu'il était à ce moment-là. Je vais donc plutôt faire le point avec vous ce soir sur quelques-unes des priorités principales dans le contexte des réalités actuelles. J'ai tout de même trouvé intéressant de relire cette étude que j'ai faite il y a 10 ans et de constater à quel point les choses avaient changé, notamment quant à la capacité du secteur d'exprimer beaucoup plus clairement ses volontés.

Il importe d'abord de modifier notre perception actuelle du secteur. Au sein de notre réseau, nous parlons désormais du secteur du bienfait public. Cette appellation est le fruit d'une réflexion plus approfondie au sujet du secteur sans but lucratif.

public good: charities, non-profit organizations and non-profit co-ops that have as their missions a broader public good. This definition does not include trade and professional associations, private clubs and condominiums, which, while non-profit in structure, have different purposes and interests. Not being able to distinguish between these two groups is getting in the way of developing public policy for organizations serving the public good. ONN is asking that not-for-profit organizations be divided into member-focused organizations and public benefit organizations in the Income Tax Act.

Second, the key barriers to impeding public benefit work have not changed significantly since 2009. It's astounding that, in 2018, charities are prohibited from collaborating to do their work. CRA guidance on direction and control specifies that charities must undertake their own activities. Gordon mentioned this. They can't fund a trusted non-profit partner to divide up who does what, as the charity has to remain in direct control. We are the only country to do this; other countries use an expenditure responsibility test that holds the charity accountable for their funding decisions and their monitoring of outcomes without requiring the charity to do it all themselves. In today's world, it is essential that charities can collaborate to get their work done, especially when you have multiple organizations coming together to try to achieve something.

Charities are still constrained by the related business limitations. Charities find it impossible to judge what a related business might be. You are likely familiar with the Habitat ReStores. They sell salvaged housing materials, and the proceeds go to building affordable housing. CRA found the ReStores were not a related business. At the Toronto East General, the old hospital building could not be owned by the hospital and renovated into doctors' offices to generate revenue for the hospital, not to mention the synergies of the offices being so close. How does the sector move forward and become financially sustainable with these types of restrictions?

Ce secteur du bienfait public inclut les organisations qui ont pour mission de travailler à servir l'intérêt public de manière plus générale, soit les organismes de bienfaisance, les organisations sans but lucratif et les coopératives sans but lucratif. Cette définition ne s'applique toutefois pas aux associations professionnelles et commerciales, aux clubs privés et aux condominiums qui, bien qu'ils aient une structure sans but lucratif, visent à servir des objectifs et des intérêts différents. Si l'on n'établit pas une distinction nette entre ces deux groupes, on ne pourra jamais concevoir des politiques adaptées aux

organisations servant l'intérêt public. Notre réseau demande donc que l'on fasse, aux fins de l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu, la distinction entre les organisations sans but lucratif travaillant dans l'intérêt de leurs membres et celles se consacrant au bien public.

Deuxièmement, les principaux obstacles qui nous empêchent de travailler dans l'intérêt public n'ont pas vraiment beaucoup changé depuis 2009. Il est aberrant de constater en 2018 que les organismes de bienfaisance ne sont toujours pas autorisés à collaborer pour accomplir leur travail. Selon les directives de l'Agence du revenu du Canada (ARC) en la matière, les organismes de bienfaisance doivent mener eux-mêmes leurs propres activités. Gordon y a également fait allusion. Ces organismes ne peuvent pas payer un partenaire sans but lucratif de confiance pour permettre un partage des tâches, car ils doivent conserver un contrôle direct sur toutes les activités. Nous sommes le seul pays à imposer une telle interdiction. Ailleurs dans le monde, on applique un critère tenant l'organisme de bienfaisance responsable de ses décisions de financement et du suivi des résultats sans qu'il ne soit obligé de tout faire lui-même. À notre époque, il est essentiel que les organismes de bienfaisance puissent collaborer pour accomplir leur travail, surtout lorsque plusieurs organisations conjuguent leurs efforts pour atteindre un objectif commun.

Les organismes de bienfaisance doivent encore composer avec les restrictions relatives aux activités commerciales complémentaires. À leurs yeux, il est impossible de savoir exactement à quoi s'en tenir en la matière. Vous connaissez sans doute les centres de rénovation ReStore d'Habitat pour l'humanité. On y vend des matériaux de construction récupérés, et les bénéfices servent à la construction de logements abordables. L'Agence du revenu du Canada a déterminé que ces centres de revente ne pouvaient pas être considérés comme une activité commerciale complémentaire. Pour sa part, l'Hôpital général Toronto East n'a pas pu devenir propriétaire de son

Public benefit non-profits are even more constrained than charities. Many are forced to choose between complying with CRA regulation or continuing to operate; they can't do both.

CRA guidance defines “not for purpose of profit” as having each activity break even — not the organization but each activity. As the non-profits audited by the CRA explained to the auditors, they were not sustainable at break-even. They required contingency funds, funds to expand their programs and programs that made money so they could operate programs that did not. By the auditors' own estimate, 40 to 46 per cent of the audited non-profits were offside this rule. So almost half the sector can't comply with that CRA regulation.

The sector needs to be able to operate sustainably, and a destination test and asset lock, where those assets are kept in the public domain on an ongoing basis, like charities, where any revenue goes back into the organization, would provide sufficient proof of not-for-profit. I know you heard from Tonya Surman earlier about how this is limiting social enterprise.

The stakes are high to get the regulation of the sector right. The challenges facing the world, Canada and our public benefit sector are enormous. Around the world and within Canada, we are seeing a rise in populism and the politics of division, a crisis of income inequality, disruption due to climate change and a loss of trust in public institutions.

Across Canada, private capital's role in building and operating community infrastructure is placing those assets at risk of sale for private capital gain and raising costs for government. The sector is key as we develop new ways to fund, build and operate facilities that remain in community control.

ancien édifice pour le rénover afin d'y aménager des bureaux de médecin, ce qui lui aurait permis de générer des revenus, sans compter tous les avantages qu'aurait procurés la proximité de ces bureaux. Comment le secteur peut-il aller de l'avant et assurer sa viabilité financière alors qu'il est aux prises avec des restrictions de la sorte?

Les organisations sans but lucratif travaillant dans l'intérêt public sont soumises à des contraintes encore plus sévères que les organismes de bienfaisance. Plusieurs sont confrontées à un choix difficile : se conformer à la réglementation de l'ARC ou poursuivre leurs activités. Elles ne peuvent pas faire les deux à la fois.

Selon la définition utilisée par l'ARC, le seuil de rentabilité doit être atteint pour chacune des activités — et non pas pour l'organisation sans but lucratif dans son ensemble. Comme les responsables de ces organisations ont tenté de l'expliquer aux vérificateurs de l'ARC, le seuil de rentabilité ne leur permet pas de survivre. Elles doivent accumuler des fonds pour les situations d'urgence et afin de pouvoir élargir la gamme de leurs programmes. Elles ont besoin de programmes qui rapportent de l'argent pour financer ceux qui ne sont pas rentables. Selon les estimations établies par les vérificateurs eux-mêmes, entre 40 et 46 p. 100 des organisations sans but lucratif visées par leur audit ne respectaient pas cette règle. C'est donc près de la moitié du secteur qui enfreint la réglementation de l'Agence du revenu du Canada.

Le secteur doit pouvoir assurer sa survie à long terme et il serait suffisant pour établir ses fins non lucratives que l'on applique un critère de destination des fonds et un verrouillage des actifs comme c'est le cas pour les organismes de bienfaisance, de telle sorte que tous les revenus reviennent à l'organisation. Je sais que Tonya Surman vous a fait valoir à quel point cela était nuisible aux entreprises sociales.

Il faut qu'une réglementation appropriée soit mise en place pour ce secteur. C'est un enjeu de taille compte tenu des gigantesques défis que doivent relever notre monde, notre pays et notre secteur du bienfait public. Partout sur la planète et à l'intérieur même du Canada, nous assistons à une montée du populisme et des manœuvres de division, à une crise de l'inégalité des revenus, à des perturbations dues aux changements climatiques et à une perte de confiance envers les institutions publiques.

Dans différentes régions du pays, le rôle des investisseurs privés dans la construction et l'exploitation des infrastructures communautaires fait en sorte que ces actifs risquent d'être vendus pour la réalisation d'un gain en capital qui se traduira par des coûts supplémentaires pour le gouvernement. La contribution

There is emerging literature on a new vision of how we can develop inclusive local economies and strengthen social relationships, and our young people are clamouring for it. Non-profits, alongside cooperatives, anchor institutions and other structures are creating new local economic ecosystems.

In Canada, we have a priceless resource. Highly skilled staff and millions of volunteers ensure a vibrant public benefit sector in every community, providing arts, sports, immigrant settlement services, disability supports, community enterprises and more. They are there in good times and bad to meet community needs, whether it is fentanyl overdoses, helping devastated communities get back on their feet or everyday summer camps and soccer clubs. There's so much that needs to be done, and Canada needs its non-profit public benefit sector to be as strong and as nimble as possible.

To sum up the key reforms: Give us our public benefit sector. Give us a name for the sector so that we can begin to create policy that's sector specific. Allow the sector to collaborate, modify direction and control guidance to an expenditure responsibility test. Support sustainability and innovation in charities. Fix the related business test and allow public benefit non-profits to earn revenues; change break-even to a destination of funds and asset lock. Support the development of new ways to fund community infrastructure so infrastructure and services remain community assets.

In 2018, the public benefit sector needs an enabling and regulatory environment, and they need it soon. The status quo is not working. Thank you very much.

The Chair: Thank you very much. You've outlined a number of things and made some suggestions. When I hear presentations like both of you made this evening, I want to ask Revenue Canada and other government agencies the real question, which is what would the country look like without the sector? I don't think we'd like it, and I don't think Canadians would like it, and

du secteur est primordiale dans notre recherche de nouvelles façons de financer, de construire et d'exploiter ces installations pour qu'elles demeurent sous le contrôle des collectivités.

Il y a des publications traitant maintenant d'une nouvelle vision quant au développement d'économies locales inclusives parallèlement au renforcement des relations sociales, et nos jeunes se réclament de cette vision. De nouveaux écosystèmes économiques locaux sont ainsi créés grâce aux efforts combinés des organisations sans but lucratif, des coopératives, des institutions phares et d'autres structures.

Nous pouvons compter au Canada sur une ressource extrêmement précieuse. Des employés hautement qualifiés et des millions de bénévoles contribuent au dynamisme du secteur du bienfait public dans chacune des communautés pour offrir notamment des activités artistiques et sportives, des services d'établissement des immigrants, des mesures de soutien pour les personnes handicapées et des entreprises communautaires. Tous ces gens sont présents pour répondre aux besoins de la communauté aussi bien dans les situations de crise comme les surdoses de fentanyl et les catastrophes dévastatrices que pour les activités plus réjouissantes au quotidien comme les camps d'été et les clubs de soccer. Il y a tant à faire et le Canada a besoin d'un secteur sans but lucratif aussi fort et libre que possible pour servir l'intérêt public.

Je résume donc les principales réformes à entreprendre. Il faut nous donner un secteur du bienfait public en le désignant officiellement de ce nom afin de pouvoir commencer à élaborer des politiques adaptées à ses besoins particuliers. Il faut permettre à ce secteur de collaborer en renonçant à l'obligation de direction et contrôle pour adopter plutôt un critère de responsabilité à l'égard des sommes dépensées. Il convient de faciliter l'innovation au sein des organismes de bienfaisance et leur survie à long terme en rectifiant le critère des activités commerciales connexes. On doit en outre permettre aux organisations sans but lucratif travaillant dans l'intérêt public de générer des revenus en abandonnant la notion de seuil de rentabilité pour la remplacer par un critère de destination des fonds et un verrouillage des actifs. Il faut enfin appuyer la mise au point de nouveaux modes de financement des infrastructures communautaires de telle sorte que les infrastructures et les services demeurent des actifs pour la collectivité.

En 2018, le secteur du bienfait public a besoin d'une loi habilitante et d'un contexte réglementaire propice et ce, de toute urgence, car le statu quo ne fonctionne pas. Merci beaucoup.

Le président : Merci beaucoup. Vous avez souligné différents éléments et fait quelques suggestions. Lorsque j'entends des exposés comme ceux que vous nous avez tous les deux présentés ce soir, je voudrais poser aux gens de Revenu Canada et des autres agences gouvernementales la vraie question, à savoir à quoi ressemblerait notre pays en l'absence de

I don't think members of Parliament would like it. I don't think they pay any attention to it and it's about time they did.

First question, Senator Omidvar.

Senator Omidvar: Thank you to both of you. It is going to be difficult for me, but I'm going to focus solely on not-for-profits because we have heard a great deal about charities and it is important to focus on not-for-profits as well because they too provide part of that foundation of our society and they too get tax benefits, but it appears to us that the reporting and transparency requirements of charities versus not-for-profits are miles apart. I will try to focus in on this.

Mr. Floyd, I'm going to play around with your words around "respect." I know that the Edelman TRUST BAROMETER, which comes out every year, one year rated not-for-profits as earning the greatest trust, but the trust doesn't seem to translate into respect. I'm looking at the website of Industry Canada and the grants to small businesses. They have grants for business expansion funding, grants and loans; they have a capital investment funds; they have hiring and training grants; and they have research and development funding. Can you comment on the disparity between how we treat small business development and not-for-profit development?

Mr. Floyd: Thank you for that question, senator.

Certainly, as you're implying, there is a gross disparity between the types of support available to charities and non-profits as opposed to the types of government support available to private businesses. Again, I referenced a comment that Ms. Cukier from Ryerson made last month when she was here that governments at all levels have focused hardly at all on building the capacity or supporting the capacity of charities and non-profits.

If it is true that this sector is one of the three pillars that hold up our society in Canada, it seems perverse that we would be starving these organizations from the kind of development opportunities that would enable them to serve their communities, to engage Canadians in community-oriented public benefit work and to provide all of the benefits that underpin not only our social systems in the country but, by ensuring that we have strong social systems in the country, also help underpin our economic strength in this country.

ce secteur. Je ne crois pas que c'est un Canada qui nous plairait, et je pense que c'est la même chose pour les Canadiens et pour les députés. J'ai d'ailleurs l'impression que ceux-ci négligent totalement cet enjeu et qu'il serait grand temps qu'ils fassent le nécessaire.

La première question sera posée par la sénatrice Omidvar.

La sénatrice Omidvar : Merci à tous les deux. Bien que cela risque d'être difficile pour moi, je vais m'en tenir seulement aux organisations sans but lucratif, car nous avons déjà beaucoup parlé des organismes de bienfaisance. Il est important que nous traitions des organisations sans but lucratif, car elles contribuent, elles aussi, à l'établissement de ces fondations essentielles à notre société et qu'elles bénéficient également d'avantages fiscaux. Il semble y avoir cependant tout un monde de différence entre les exigences relatives à la présentation de rapports et à la transparence selon qu'elles s'appliquent aux organismes de bienfaisance ou aux organisations sans but lucratif. Je vais donc m'efforcer de me concentrer sur ces dernières.

Monsieur Floyd, je vais revenir à vos commentaires au sujet du respect. Je sais que les organisations sans but lucratif ont déjà obtenu le premier rang dans le baromètre de la confiance publié annuellement par Edelman, mais cette confiance ne semble pas se traduire par du respect. Je regarde les subventions accordées aux petites entreprises sur le site web d'Industrie Canada. Elles ont accès à des subventions et des prêts pour financer leurs projets d'expansion; à un fonds d'investissement en capital; à des subventions pour l'embauche et la formation d'employés; et à du financement pour leurs activités de recherche et développement. Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez de la disparité entre l'aide offerte pour appuyer le développement des petites entreprises et celle dont bénéficient les organisations sans but lucratif?

M. Floyd : Merci pour la question, madame la sénatrice.

Comme vous le laissez entendre, il y a certes une grande disparité entre les mesures de soutien offertes aux organismes de bienfaisance et aux organisations sans but lucratif et celles que le gouvernement rend accessibles aux entreprises privées. Je citerais encore une fois Mme Cukier de l'Université Ryerson lors de sa comparution du mois dernier. Elle a indiqué que tous les ordres de gouvernement n'accordent pas l'attention voulue au développement des capacités nécessaires au sein de ces organisations.

S'il est vrai qu'il s'agit de l'un des trois piliers sur lesquels repose la société canadienne, il m'apparaît pervers de vouloir priver ces organisations de ces possibilités de développement qui les rendraient aptes à mieux servir leur collectivité, à mobiliser les Canadiens pour qu'ils travaillent dans l'intérêt de leur communauté et à nous procurer tous les avantages découlant d'une amélioration de nos systèmes sociaux et de la plus grande vitalité économique qui s'ensuivrait.

I do truly believe that it would be a wise investment by government to be looking at research and development funds, innovation funds, technology funds and other types of capacity-building support that would enable this sector to play the role that I think we all believe that it could play in Canadian society.

Senator Omidvar: Following up on that, to both of you, we've heard a great deal about anchoring respect for the sector in Ottawa, and one of the proposals that has been made again and again is that the sector needs a place. We have heard proposals ranging from a minister to the Governor General as the ambassador, to a department, to a standing parliamentary committee on not-for-profits and charities — I have used that word and I promised not to — to a proposal that we heard just a couple of weeks ago from the Mowat Centre that it should be embedded within the social innovation office at PCO. Do you have an idea about where respect would be translated into place and position in Ottawa?

Ms. Eakin: That's something we've wrestled with at the provincial level and thought about somewhat at the federal level. I don't think I have a solution, but it's very important that, wherever you decide to put us, we are insulated from political shifts. In Britain, they had a big charity initiative with Tony Blair, and it disappeared as the politics shift. I think we do need something beyond interest in revenue out of the CRA, somebody who is interested in actually fostering a public benefit sector that's vibrant. As we go forward and wrestle with some of the inequalities and the difficulties with businesses, it will become increasingly important, but it's very important that it be done in such a way that it is embedded in the fabric of government as opposed to being something that can be shifted when different governments come into power.

Mr. Floyd: I think it would be a mistake to try to put responsibility for this sector in one place in government. The experience with the voluntary sector initiative of 15 years ago or so is quite instructive in this regard. There was no line ministry that felt that it had the scope to take on responsibility for the voluntary sector. The voluntary sector initiative ended up being housed in the Privy Council Office and was one of the projects that the PCO dealt with, but PCO has many fish to fry and didn't continue on with its interest when that initiative ended.

The type of approach that is appropriate for this sector is similar to what's being done currently with gender. There is a gender lens in the Government of Canada, and it's something that every department is expected to apply on an ongoing basis. We've seen similar initiatives in terms of having an

Je suis convaincu qu'il serait judicieux pour le gouvernement d'investir dans la mise en place de fonds pour la recherche et le développement, l'innovation, la technologie et les autres mesures de renforcement des capacités de telle sorte que ce secteur puisse jouer le rôle que nous le croyons tous capable de remplir au sein de la société canadienne.

La sénatrice Omidvar : J'ai une question de suivi pour nos deux témoins. On nous a beaucoup parlé de la nécessité d'institutionnaliser le respect pour ce secteur à Ottawa, et plusieurs ont proposé à cette fin que le secteur relève d'une instance en place. Les propositions allaient d'un ministre jusqu'au gouverneur général à titre d'ambassadeur en passant par un ministère, un comité parlementaire permanent des organisations sans but lucratif et des organismes de bienfaisance — j'avais pourtant promis de ne pas en parler — et une proposition faite il y a quelques semaines par les gens du Mowat Centre en vue de son intégration au bureau d'innovation sociale du Bureau du Conseil privé. Avez-vous une idée quant à l'instance à considérer à Ottawa pour concrétiser le respect dû à ce secteur?

Mme Eakin : C'est une question qui a été soulevée à l'échelon provincial et à laquelle on a réfléchi quelque peu au niveau fédéral. Je n'ai pas de solution à vous proposer, mais il est primordial que, quelle que soit la décision prise, nous soyons à l'abri des courants politiques. En Grande-Bretagne, une importante initiative de bienfaisance pilotée par Tony Blair a pris fin avec le changement de gouvernement. Au-delà de l'intérêt que nous porte l'ARC du strict point de vue des revenus, il nous faut compter selon moi sur une instance qui aura la volonté de favoriser le dynamisme du secteur du bienfait public. Dans nos efforts pour aller de l'avant en composant avec différentes difficultés ainsi qu'un traitement inéquitable par rapport à celui réservé aux entreprises, ce point d'ancrage deviendra de plus en plus important. Il est toutefois essentiel que cette intégration se fasse à même la structure du gouvernement, plutôt que suivant une formule nous mettant à la merci des différents changements pouvant intervenir aux commandes de l'État.

M. Floyd : Je pense que l'on ferait fausse route en confiant la responsabilité de ce secteur à une seule instance au sein du gouvernement. À ce titre, il y a d'intéressants enseignements à tirer de l'expérience de l'initiative du secteur bénévole remontant à une quinzaine d'années. Aucun ministère n'estimait avoir la portée nécessaire pour prendre la responsabilité de l'ensemble du secteur bénévole. L'initiative s'est ainsi retrouvée parmi les projets relevant du Bureau du Conseil privé, mais comme celui-ci a bien d'autres chats à fouetter, il n'a pas jugé bon d'y donner suite lorsqu'elle a pris fin.

Il conviendrait d'adopter pour ce secteur une approche semblable à celle qui est actuellement utilisée pour les questions de genre. Ces questions sont prises en compte dans tous les dossiers relevant du gouvernement du Canada, et chaque ministère est tenu de procéder à des analyses à ce sujet dans ses

environmental lens in some other governments. I think the whole notion of respect is something that needs to permeate the government as a whole. It's surprising the number of government agencies and government departments that are involved with the sector and have a real ongoing engagement where that respect needs to exist. The department of agriculture, for instance, is very involved with the voluntary sector through things like 4-H clubs and the like. That is not something that would be top of mind for those of us who live in downtown Toronto. I think that having that responsibility rest everywhere in government is much better than having it rest just in one place.

Senator R. Black: Ms. Eakin, you have given us a recommendation summary, and number five is to support the development of new ways to fund community infrastructure so public and community assets and services remain community assets and build community wealth. Could you expand on that? What do you mean there?

Ms. Eakin: ONN has a new paper out called *Not for Sale: The Case for Nonprofit Ownership of Community Infrastructure and Services*, which I have given the reference for at the back. What we were looking at is what has happened in Britain, where they have used the private sector to build and operate many of their social services.

There is a problem that has occurred with the private sector. For example, 23 nursing homes in B.C. — the single largest nursing service provider in British Columbia — were bought by the Anbang Insurance company as a real estate play last year. They committed to providing three years of continuous nursing care for the residents. Anbang has since gone bankrupt and been taken over by the Chinese bank, but that is another issue.

The issue is you have private ownership of what are, in essence, public assets, and they get sold out. In Britain, they had 750 nursing homes go bankrupt. What happens is you buy the company. What will happen in B.C., probably, is they will then load the debt they have bought onto the real estate company and try to raise the rates that government pays as it goes until government says, "No, we can't." By that time, you have no assets, so you have a huge problem.

activités courantes. Nous avons observé un peu la même chose avec l'optique environnementale adoptée par certains autres gouvernements. Je pense que cette notion de respect doit se propager dans l'ensemble du gouvernement. Vous seriez surpris de voir le nombre d'agences gouvernementales et de ministères qui ont avec le secteur des engagements concrets devant s'appuyer sur un respect semblable. À titre d'exemple, le ministère de l'Agriculture collabore de très près avec le secteur bénévole dans le cadre d'initiatives comme les cercles 4-H. C'est peut-être le genre de réalité qui peut échapper à ceux parmi nous qui vivons au centre-ville de Toronto. J'estime nettement préférable de voir les responsabilités en la matière relever de l'ensemble des composantes du gouvernement, plutôt que d'une instance unique.

Le sénateur R. Black : Madame Eakin, parmi les réformes que vous recommandez, je note la cinquième qui vise à appuyer la recherche de nouveaux modes de financement des infrastructures communautaires de telle sorte que celles-ci et les services qui en découlent demeurent des actifs pour la collectivité et contribuent à son mieux-être. Pouvez-vous nous en dire plus long à ce sujet? Que voulez-vous dire exactement?

Mme Eakin : L'Ontario Nonprofit Network vient de rendre public le document *Not for Sale : une argumentation en faveur de la prise en charge par le secteur sans but lucratif des infrastructures et des services communautaires*. Vous trouverez d'ailleurs la référence à l'endos du document. Nous avons considéré ce qui s'est produit en Grande-Bretagne où l'on avait l'habitude de demander au secteur privé de construire et d'exploiter bon nombre des infrastructures nécessaires à la prestation des services sociaux.

Il y a eu un problème avec le secteur privé. À titre d'exemple, un regroupement de 23 centres d'hébergement et de soins de la Colombie-Britannique — le plus important fournisseur de services en la matière dans la province — a été acheté l'an dernier par la compagnie d'assurance Anbang comme investissement immobilier. Anbang s'est alors engagée à fournir les soins nécessaires aux résidents pendant trois ans. L'entreprise a toutefois fait faillite et a été reprise par une banque chinoise, mais c'est une autre histoire.

On se retrouve avec un problème de propriété privée d'actifs qui devraient être essentiellement publics et qui sont vendus. En Grande-Bretagne, il y a 750 centres d'hébergement et de soins qui ont été acculés à la faillite. Les choses se passent toujours de la même manière lorsqu'une entreprise est achetée, et ce sera sans doute le cas aussi en Colombie-Britannique. La dette rachetée est transférée à l'entreprise immobilière et on s'efforce de majorer les coûts des services facturés au gouvernement

We have seen it in the U.K. where they sold services, even. Foster care has been sold three times in the U.K. The foster mother and the foster child have had no change in what they actually do, but it has been sold and loaded up with debt to the point where you have these services bogged down.

It is the kind of capital practices that we have in communities now that are different from what they were 20 years ago, where you built a nursing home and operated it, and it was a good source of revenue and everyone was happy. Today that doesn't happen. We just had 53 methadone clinics in Ontario sold to, I think, a group in Texas. That is because they are a good business.

Part of it is governments say, "We don't have the capital like we used to." What we have to do is get creative about how to find the capital that can build infrastructure that will be held in the non-profit forum, whether it's a co-op, non-profit or public ownership, that we put our heads to it and find some way to finance it. I'm sure if we put our heads to it, we can figure out how to do it without just relying on the ready capital that comes from the private sector, but you pay for it down the line.

Senator R. Black: Thank you.

We have heard witnesses in the past talk about the duplication of reporting requirements from different levels of government. You didn't speak to that, Mr. Floyd, but it has something to do with capacity and having the time to do that and everything. Is there an issue there — I would like to hear from both of you — and are there any recommendations or suggestions that might mitigate that?

Mr. Floyd: There are constant complaints about the T3010 annual report that charities need to complete. I have been part of three efforts to change that form. At one point, we actually got it down to four pages, and then CRA kept adding more and more. We are back up to 13 or 15 pages now, I believe. It is a compliance report, and charities do get significant tax benefits and significant contributions from government.

jusqu'au moment où celui-ci indique qu'il n'est plus en mesure de payer. La communauté se retrouve alors sans aucun actif, ce qui est très problématique.

Nous avons pu le constater au Royaume-Uni où même des services ont été vendus. Les services de placement en famille d'accueil ont été vendus à trois reprises au Royaume-Uni. Il n'y a rien qui change dans les faits pour les parents et l'enfant, mais ces services ont effectivement été vendus avec une accumulation de dette telle qu'ils ont finalement été paralysés.

On ne voyait pas il y a 20 ans de telles pratiques d'investissement au sein des communautés. À l'époque, on construisait un centre d'hébergement et on l'exploitait pour en tirer une bonne source de revenus et tout le monde était content. Les choses ne se passent plus de cette manière. Il y a 53 cliniques de méthadone en Ontario qui viennent d'être vendues à un groupe du Texas, si je ne m'abuse. C'est simplement parce que ces cliniques sont rentables.

La situation est en partie attribuable au fait que les gouvernements n'ont plus les mêmes budgets qu'auparavant. Il faut donc se montrer plus créatifs pour trouver les capitaux nécessaires à la construction d'infrastructures qui appartiendront au secteur sans but lucratif, que cela prenne la forme d'une coopérative, d'une organisation propriétaire ou d'une institution publique. Je suis persuadée que si nous prenons la peine d'y réfléchir, nous trouverons un moyen de dénicher du financement sans nous contenter de nous en remettre au capital disponible dans le secteur privé, car il y a alors une note à payer à un moment ou à un autre.

Le sénateur R. Black : Merci.

Des témoins nous ont parlé de dédoublements quant aux rapports exigés par les différents ordres de gouvernement. Vous n'avez pas abordé cet aspect, monsieur Floyd, mais cette problématique est reliée à des questions de capacité et de disponibilité à l'intérieur d'un horaire déjà chargé. Je vous demande à tous les deux si vous croyez que c'est vraiment problématique et si vous avez des recommandations à nous faire quant à la façon d'améliorer les choses.

M. Floyd : Il y a constamment des plaintes au sujet du rapport annuel T3010 que les organismes de bienfaisance doivent remplir. J'ai participé à trois initiatives visant à modifier ce formulaire. À un moment donné, nous avons réussi à le réduire à quatre pages, puis l'ARC n'a pas cessé d'ajouter de nouveaux éléments tant et si bien que nous sommes de retour à un formulaire de 13 ou 15 pages, si je ne m'abuse. C'est un rapport

The report is probably not inappropriate for the mid-sized and larger charities. However, when one bears in mind that 50 per cent of the charities in Canada have no or only one staff person — they are essentially entirely volunteer-run — I think one could argue that the T3010 reporting is excessive for those small organizations, and they should have a lesser burden.

Non-profit organizations, on the other hand, hardly report anything. Many of them don't report anything at all. Many of the non-profit organizations in this country that do not pay taxes fly under the radar completely, and we don't even know where they are. Certainly those organizations, I would say, are not too heavily burdened and should probably have to step up to the plate a bit more.

The other place where there is excessive paperwork to be done is around the accountability procedures for government contracts. The Auditor General has terrified everyone in this city to such a great extent that the reporting procedures around contracts are excessive and crazy. For a \$25,000 contract, you need to do full accountability reports quarterly, and they go on for pages. Certainly that type of red tape or burden is excessive.

Senator R. Black: Ms. Eakin, would you like to add something?

Ms. Eakin: That is a toughie. We had a summer student this summer, a law student, looking at grants and contributions and the complexity of it. We have been at funding reform provincially for the last six or seven years and have made virtually no progress. The conclusion of the summer student was that it is a top-down relationship. The government has the money and they give it to you, and the best thing that the organizations can do is continue to schmooze their grant giver to enable them to get their work done.

A number of organizations will have 15 different grants, all with different definitions of what a youth is and different budget lines. The problem is that, provincially, we got as far as coming up with a master template. There is always the provision, "It's a master template, but you can vary it in your department if you need to," and, of course, everyone needs to. To be fair to the government departments, what they need to report on, depending on what they are doing, is very different from the department next door.

que les organismes de bienfaisance doivent remplir pour montrer qu'ils se conforment aux règles applicables de manière à pouvoir continuer de bénéficier des avantages considérables que leur procure le gouvernement sous forme d'allégements fiscaux et de contributions.

Ce rapport est sans doute approprié pour les organismes de bienfaisance de moyenne et de grande taille. Il ne faut toutefois pas oublier que 50 p. 100 des organismes de bienfaisance au Canada n'ont pas d'employé ou n'en ont qu'un seul — ils sont pour ainsi dire totalement administrés par des bénévoles —, ce qui laisse à penser que l'on en demande peut-être trop à ces petites organisations avec le rapport T3010 et que l'on devrait alléger leur fardeau administratif.

En revanche, les organisations sans but lucratif ne soumettent pour ainsi dire aucune donnée. Bon nombre d'entre elles ne produisent en fait aucun rapport. Une grande proportion des organisations sans but lucratif qui ne paient pas de taxes au Canada passent complètement sous le radar, et nous ignorons totalement où elles se trouvent. On pourrait certes affirmer que ces organisations n'ont pas un fardeau administratif trop lourd et devraient sans doute faire leur part dans une plus large mesure.

Les formalités administratives à remplir sont également excessives lorsque vient le temps de rendre des comptes à l'égard des contrats gouvernementaux. Le vérificateur général a tellement fait peur à tout le monde que l'on se retrouve désormais avec des exigences inconsidérées quant aux rapports à produire. Pour un contrat de 25 000 \$, il faut produire des rapports trimestriels de plusieurs pages. Il ne fait aucun doute que les tracasseries administratives de ce genre sont de trop.

Le sénateur R. Black : Madame Eakin, vous vouliez ajouter quelque chose?

Mme Eakin : C'est une question difficile. L'été dernier, nous avons embauché un étudiant — un étudiant en droit — pour examiner les subventions et les contributions, ainsi que la complexité de ce dossier. Ces six ou sept dernières années, nous avons participé à des réformes en matière de financement à l'échelon provincial et il n'y a eu pratiquement aucun progrès. L'étudiant embauché pour l'été a conclu qu'il s'agissait d'une relation du haut vers le bas. Le gouvernement a les fonds et les donne aux organismes, et tout ce que ces organismes peuvent faire, c'est de continuer de cajoler leur bailleur de fonds pour pouvoir poursuivre leurs travaux.

Plusieurs organismes ont 15 subventions différentes, et elles ont toutes leur propre définition d'un jeune et sont liées à différents postes budgétaires. Le problème, c'est qu'à l'échelon provincial, nous n'en sommes qu'à l'étape du modèle de base. Il y a toujours une disposition selon laquelle il s'agit d'un modèle de base et que chaque ministère peut le modifier au besoin et, bien sûr, tout le monde a besoin de le modifier. Il faut cependant admettre que chaque ministère a des exigences différentes en matière de rapports, car cela dépend de ses activités.

We reluctantly came to the conclusion that we are not spending any time on that issue right now because we don't see how we will be successful, having batted our heads against the wall for a number of years.

Senator Seidman: Thank you both very much for your presentations.

I might start with you, Mr. Floyd. In your presentation, you identified three challenges. I would like to start with effectiveness, if I might. You quite rightly identified the necessity for an evidence-based approach to any organization, which means data. You brought to our attention an article that appeared in *The Philanthropist* where authors noted that there is a wealth of data on social issues in the non-profit sector. It is true that it is not feasible for every organization to have their own analyst, of course not, so you suggest a system-wide approach, and you say that the Government of Canada is critical to any such initiative. I would like to know what you mean by that. What role would the government play?

Mr. Floyd: The approach being suggested by the authors of that article was to collect and centralize data collection and analysis around social issues in the country, whether that data is coming from a non-profit organization or from government bodies that are even more engaged in social initiatives. Of course, there is a jurisdictional split on that too. The federal and many provincial and territorial governments are involved in many aspects of social policy, and local governments are involved in many aspects of social policy. Very little of this data is being pulled together. There are exceptions. We do a pretty good job in Canada on much of our health data, for instance, but in other areas of social policy, not so much. What is being suggested here is a national effort, a Canada-wide effort, that would engage many players. Given the scope of the effort that is being suggested here, the logical leadership would come from the Government of Canada.

Senator Seidman: When the authors say that the “non-profit sector has a wealth of data on social issues,” does that mean they are already collecting the data or that they have the potential to produce the data?

Mr. Floyd: There is a lot of data already being collected. It doesn't get well analyzed. Much of the data that is being collected now is about inputs and outputs rather than outcomes and the real impact that the work has. But yes, a lot of data is being collected.

Nous avons conclu, bien malgré nous, que nous ne tenterions pas de régler cet enjeu maintenant, car nous ne voyons pas comment nous pourrions y parvenir, étant donné que nous nous cassons la tête à ce sujet depuis des années sans résultat.

La sénatrice Seidman : Je vous remercie de vos exposés.

J'aimerais d'abord m'adresser à M. Floyd. Dans votre exposé, vous avez cerné trois défis. Si vous me le permettez, j'aimerais d'abord parler de l'efficacité. Vous avez, à juste titre, affirmé que les organismes devaient adopter une approche fondée sur les preuves, ce qui signifie des données. Vous nous avez parlé d'un article publié dans *The Philanthropist* dans lequel les auteurs précisent que le secteur sans but lucratif dispose d'un large éventail de données sur les problèmes sociaux. Il est vrai que tous les organismes n'ont pas les moyens d'avoir leur propre analyste, c'est évident, et c'est pourquoi vous suggérez l'adoption d'une approche commune à l'échelle du système, et vous dites que la participation du gouvernement du Canada est essentielle dans une telle initiative. J'aimerais savoir ce que cela signifie. Quel rôle le gouvernement jouerait-il?

M. Floyd : L'approche suggérée par les auteurs de l'article consistait à collecter et à centraliser la collecte de données et les analyses liées aux problèmes sociaux du pays, que ces données proviennent d'un organisme à but non lucratif ou d'organismes gouvernementaux qui participent encore plus activement à des initiatives sociales. Manifestement, la question de la division des compétences se pose aussi dans cette approche. En effet, le gouvernement fédéral et plusieurs gouvernements provinciaux et territoriaux interviennent dans de nombreux volets de la politique sociale, et les gouvernements municipaux participent à de nombreux volets de la politique sociale. Une très petite partie de ces données sont combinées. Toutefois, il y a des exceptions. Par exemple, le Canada fait du bon travail avec ses données sur la santé, mais il réussit moins bien dans d'autres volets de la politique sociale. On suggère donc, dans ce cas-ci, un effort d'envergure nationale, à l'échelle du Canada, auquel participeraient de nombreux intervenants. Étant donné la portée de l'effort suggéré, il serait logique que le leadership soit assumé par le gouvernement du Canada.

La sénatrice Seidman : Lorsque les auteurs affirment que « le secteur sans but lucratif dispose d'un large éventail de données sur les problèmes sociaux », cela signifie-t-il que le secteur collecte déjà ces données ou qu'il a le potentiel de produire ces données?

M. Floyd : On collecte déjà beaucoup de données, mais elles ne sont pas adéquatement analysées. La plus grande partie des données qui sont actuellement recueillies est liée aux intrants et aux extrants plutôt qu'aux résultats et aux effets concrets produits par le travail. Mais il est vrai que de nombreuses données sont recueillies.

Most funders are asking organizations such as non-profits and charities for information about the numbers of people they see and how they report and gauge the results of their work, and organizations routinely collect that information and report it back to their funders, but it never gets rolled up in any bigger way so that we can see how the efforts of one organization working on food security contribute to the broader picture of everyone's work in that particular area of food security.

Senator Seidman: That is interesting. Actually, I was quite surprised to hear that, because you talk about the insufficient capacity in these non-profit and charitable organizations. Technology is often primitive, senior staff lack any management and it is hard to keep volunteers, so how is this data collected?

Mr. Floyd: It is collected usually in fairly primitive ways. I will give you an example. The field I worked in for the last 10 years was the sector of children's mental health in Ontario. Each of the treatment centres in Ontario needed to do an assessment of a child when they came into service and an assessment when they went out of service and make some indication of what the impact of the work had been. Was the kid doing better after their treatment? They would also be collecting data on things like how long the child had to wait in order to access service. There were a lot of basic indicators like that that were being collected and used within the organization to some extent, but never being rolled up to improve the design or the delivery of children's mental health services across the province let alone across the country. They were not being used sufficiently even within an organization to enable them to improve the work they were doing. The data was there, it was being reported and collected and the numbers were being added up, then people would look at them and send them to someone at Queen's Park and there it ended.

Senator Seidman: That is helpful.

I have a question for you, Ms. Eakin, if I might. It follows from Senator Black's question about your fifth recommendation where you talk about new ways to fund community infrastructure. You talk about emerging literature on a new vision of how we can develop inclusive local economies and strengthen social relationships, and that our young people are clamouring for it. Can you give me a concrete example of this new vision?

La plupart des bailleurs de fonds demandent aux organismes, par exemple aux organismes à but non lucratif et aux organismes de bienfaisance, de leur fournir des renseignements sur le nombre de personnes qu'ils voient et sur la façon dont ils évaluent leurs efforts et produisent des rapports à cet égard. Les organismes collectent donc continuellement ces renseignements et les envoient à leurs bailleurs de fonds, mais ces renseignements ne sont jamais combinés pour nous permettre de déterminer, par exemple, comment les travaux d'un organisme sur la sécurité alimentaire contribuent à l'ensemble des travaux de tous les autres organismes dans le secteur de la sécurité alimentaire.

La sénatrice Seidman : C'est intéressant. En fait, j'ai été assez surprise d'entendre cela, car vous parlez de la capacité insuffisante de ces organismes à but non lucratif et de ces organismes de bienfaisance. Leur technologie est souvent rudimentaire, les dirigeants ne font aucune gestion et c'est difficile de garder des bénévoles. J'aimerais donc savoir comment ces données sont recueillies.

M. Floyd : Elles sont habituellement recueillies par des moyens rudimentaires. Je vais vous donner un exemple. Au cours des 10 dernières années, j'ai travaillé dans le secteur de la santé mentale des enfants, en Ontario. Dans cette province, chaque centre de traitement doit évaluer chaque enfant qui arrive dans son service et l'évaluer à nouveau lorsqu'il quitte le service. De plus, cette évaluation doit indiquer les effets des interventions qui ont été menées, car on veut savoir si l'état de l'enfant s'est amélioré après le traitement. On doit également recueillir des données sur des éléments comme la période pendant laquelle l'enfant a dû attendre pour avoir accès à des services. De nombreux indicateurs de base comme ceux-là sont recueillis et utilisés au sein de l'organisme, dans une certaine mesure, mais ces données n'ont jamais été intégrées à d'autres données pour améliorer la conception ou la prestation des services en matière de santé mentale pour les enfants à l'échelle de la province, et certainement pas à l'échelle du pays. Ces données ne sont même pas utilisées adéquatement au sein d'un organisme pour lui permettre d'améliorer ses interventions. Ces données existent et font l'objet d'un rapport et de calculs, mais les gens les examinent et les envoient ensuite à Queen's Park, et c'est tout.

La sénatrice Seidman : C'est utile.

Madame Eakin, j'aimerais vous poser une question, si vous me le permettez. Ma question fait suite à celle du sénateur Black au sujet de votre cinquième recommandation, dans laquelle vous parlez de nouvelles façons de financer l'infrastructure communautaire. Vous parlez de récents documents qui proposent une nouvelle vision de la façon de développer des économies locales inclusives et de renforcer les relations sociales, et vous dites que nos jeunes revendiquent cela. Pourriez-vous me donner un exemple concret de cette nouvelle vision?

Ms. Eakin: An example of that would be Scotland. Scotland is doing very good work within communities. In Scotland, for example, they have a bill where, if there is a resource such as an old school that isn't being used and the community wants to put it to use, they can approach their local council and they have a right to buy the school for a pound. They have support to get it going. They have converted things into local pubs where the community can meet again. In one case, they created a power dam that makes them some revenue every year. They took those power dam revenues and rebuilt the local school. They are now refurbishing a lighthouse so they can have tourists come, and from that revenue they will do other things in the community. You begin to get community ownership of assets and community wealth developed.

In Italy, for example, they have community care that is run as kind of a cooperative in the community where they provide supports in the community through a local community care system. In Britain, there is a whole move called Locality. In the handout I gave you, there are some early references to it. Nonprofit Quarterly in the United States is running a series of six webinars on initiatives where worker co-ops are becoming more popular in terms of workers owning and improving the co-ops and the co-op legislation.

There is a whole movement at the grassroots that is beginning. It is very early days, but we want to enable that because we think it will produce more resilient communities that will be less impacted by the kind of comings and goings of some of the big businesses and some of the larger company approaches.

Senator Seidman: Thank you very much.

Senator Duffy: Thank you both for coming here tonight. This is very interesting, and there is lots for us to digest.

I would like to ask about the difference between the England and Wales Charity Commission and the kind of regulatory burdens and other barriers they face there compared to what we have here. You seem to suggest that theirs is a model we might want to look at. How much better off are charities and non-profits in the U.K. under this model than they would be here?

Mr. Floyd: To go back to the reporting issue that Senator Black asked about a moment ago, in the U.K., smaller organizations and charities are only required to file a brief annual report, so the burden on them is much less.

Mme Eakin : Un tel exemple se trouve en Écosse. En effet, l'Écosse accomplit du très bon travail au sein des collectivités. Par exemple, ce pays a un projet de loi dans lequel, si une ressource comme une vieille école n'est pas utilisée et que la collectivité souhaite l'utiliser, les représentants de cette collectivité peuvent s'adresser à leur conseil local et obtenir le droit d'acheter l'école au prix d'une livre. Ils ont le soutien nécessaire pour lancer un tel projet. Ils ont converti des édifices en pubs locaux où les membres de la collectivité peuvent se rencontrer. Dans un cas, ils ont créé un barrage hydroélectrique qui génère certains revenus chaque année, et ils ont utilisé ces revenus pour reconstruire leur école. Maintenant, ils restaurent un phare, afin que les touristes puissent le visiter, et les revenus engendrés par ces visites leur permettront de réaliser d'autres projets au sein de la collectivité. La collectivité commence à devenir propriétaire de certains biens et cela favorise la création de la richesse communautaire.

Par exemple, en Italie, une initiative de soins communautaires est gérée comme une coopérative au sein de la collectivité, et cette coopérative fournit du soutien à la collectivité par l'entremise d'un système de soins communautaires local. Au Royaume-Uni, il existe un mouvement appelé Locality. Dans le document que je vous ai remis, on y fait référence. Aux États-Unis, Nonprofit Quarterly dirige une série de six webinaires sur des initiatives qui permettent à des coopératives de travailleurs de gagner en popularité, car elles appartiennent aux travailleurs, qui les améliorent et qui améliorent les lois qui les régissent.

Un vaste mouvement communautaire commence à se développer. Nous sommes au tout début de ce processus, mais nous voulons favoriser son développement, car nous pensons que cela permettra de produire des collectivités plus résilientes qui seront moins touchées par les allées et venues de certaines grandes entreprises et par certaines de leurs approches.

La sénatrice Seidman : Merci beaucoup.

Le sénateur Duffy : Je remercie les deux témoins d'être ici aujourd'hui. C'est très intéressant, et nous avons beaucoup d'information à absorber.

J'aimerais vous poser une question au sujet des fardeaux réglementaires et des autres obstacles auxquels fait face la Charity Commission de l'Angleterre et du pays de Galles comparativement à ce que nous avons ici. Vous semblez laisser entendre que nous devrions examiner le modèle utilisé là-bas. Dans quelle mesure les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif du Royaume-Uni fonctionnent-ils mieux dans ce type de modèle qu'ils le feraient ici?

M. Floyd : Pour revenir à la question sur les rapports qu'a posée le sénateur Black plus tôt, au Royaume-Uni, les petits organismes et les petits organismes de bienfaisance produisent seulement un bref rapport annuel, et leur fardeau est donc beaucoup plus léger.

As I was suggesting in my remarks, senator, the significant difference is that the Charity Commission in England and Wales believes that the responsibility for keeping a charity onside rests with the charity's trustees, or what we would often call board members. They invest their efforts in ensuring that those board members have the knowledge and skill to run the charity properly and keep it onside, rather than having the kind of bureaucracy we have at CRA, which is trying to do the micromanagement at that level.

Senator Duffy: I appreciate that answer; it helps.

My larger concern, since we have begun this inquiry under the esteemed leadership of our chair who worked in this sector, is that the demographics we have seen from some of our witnesses suggest that the number of donors to charitable and other such activities in Canada is dropping as we boomers pass on. The younger generation doesn't seem to show the same interest. I have a feeling that, sooner rather than later, we will come to the crunch where the donor dollars will not be there.

Getting back to a minister responsible, I was reminded that Reverend Walter McLean, in the Mulroney years, was a Minister of State. Looking back, though, he was a bit of a lost soul, because he didn't have a department other than a small secretariat to back him up.

It seems to me that if we are to really change things, we should take it away from CRA and create an SOA, a special operating agency, whose mandate is not only to regulate this sector as lightly as we can but also to advocate for it, and that there be a minister or other prominent person whose job it would be every week to be out across the country telling Canadians why it is important to give, get involved and for this sector to thrive. In the current media age, if we don't have somebody pushing the message all the time, it gets lost in all the noise. We know there are some people who take up a lot of air time. We have to get this sector back on the front burner, because it is critically important to our country's future. Is that idea doable?

Mr. Floyd: Our most recent past Governor General was a real champion for the sector, in particular for people becoming active as volunteers.

I agree, senator, that this sector needs a champion, and it needs more than one champion. It needs champions who can capture public attention and tell the story of why it is so important that

Comme je l'ai laissé entendre dans mon exposé, sénateur, la grande différence, c'est que selon la Charity Commission de l'Angleterre et du pays de Galles, la responsabilité de surveiller un organisme de bienfaisance revient aux administrateurs de cet organisme ou ce que nous appelons souvent les membres du conseil d'administration. On s'efforce de veiller à ce que les membres du conseil d'administration aient les connaissances et les compétences nécessaires pour gérer l'organisme de bienfaisance et les dons de façon appropriée, plutôt que d'utiliser le même type de bureaucratie que l'ARC, c'est-à-dire tenter de faire de la microgestion.

Le sénateur Duffy : Je vous suis reconnaissant de votre réponse, car elle est utile.

Ma plus grande préoccupation, depuis que nous avons entrepris cette enquête sous la direction éminente de notre président, qui a déjà travaillé dans ce secteur, c'est que les données démographiques que nous ont fournies certains de nos témoins laissent croire que le nombre de donateurs aux activités de bienfaisance et à d'autres activités du même type au Canada baisse en même temps que le nombre de baby-boomers. En effet, les jeunes ne semblent pas éprouver le même intérêt à cet égard. J'ai l'intuition que tôt ou tard, l'argent des donateurs n'arrivera plus.

Pour revenir au ministre responsable, je me suis souvenu que le révérend Walter McLean était ministre d'État dans le gouvernement de Mulroney. Toutefois, avec le recul, c'était un peu une âme en peine, car il n'avait pas de ministère — à l'exception d'un petit secrétariat — pour le soutenir.

Il me semble que si nous souhaitions réellement changer les choses, nous devrions retirer ce dossier de l'ARC et créer un OSS, c'est-à-dire un organisme de service spécial, dont le mandat serait non seulement de réglementer ce secteur avec tout le relâchement possible, mais également de le soutenir, et de nommer un ministre ou une autre personne importante dont le travail consisterait à parcourir le pays, chaque semaine, pour expliquer aux Canadiens les raisons pour lesquelles il est important de donner et de participer à ce secteur et d'assurer sa prospérité. À notre époque médiatique, si personne ne fait la promotion de ce message en tout temps, il sera étouffé par le bruit environnant. Nous savons que certaines personnes monopolisent une grande partie du temps d'antenne. Nous devons ramener ce secteur à l'avant-plan, car il est extrêmement important pour l'avenir de notre pays. Cette idée est-elle réalisable?

M. Floyd : Notre plus récent ancien gouverneur général était un vrai champion de ce secteur, surtout pour convaincre les gens de devenir des bénévoles actifs.

Je suis d'accord, sénateur, que ce secteur a besoin d'un champion, et il a besoin de plus qu'un champion. Il a besoin d'un champion qui peut attirer l'attention du public et lui expliquer

this sector be supported and that Canadians from coast to coast become involved in the sector in whatever way.

The idea of creating a special body at the federal level, though, is a bit tricky because of the way our Constitution is written and because the constitutional responsibility for charities is so clearly assigned to the provinces, which, with the exception of Ontario, have not stepped up to the plate on that. An appropriate body would probably look something like the national securities regulator that some people are trying to get in place.

Senator Duffy: Still trying to get in place.

Mr. Floyd: It may not be any easier to get than that. But it would be a body that crossed jurisdictions and took on that role of champion.

Whether or not there is something that looks like the charity commission or some special purpose body created at the federal level, regardless of what is in the Constitution, there is scope at the federal level for some department to take on the lead responsibility for ensuring that our non-profits and charities are strong and well equipped.

In days of yore, the Secretary of State had that responsibility and exercised it well. We don't have anything like that now, and we have not had that for about 30 years in Canada. It would be a good thing for something like that to happen again.

Ms. Eakin: To add to what Gordon is saying, there are two issues you have to be clear about. There are the organizations that do not pay tax, which are charities and non-profits. Then there are organizations that give out tax receipts. We have been pushing for shared platforms, where you can nurture a small group that wants to get a grant. To get a grant from a foundation now, you have to be a charity, so there are organizations registering to be a charity where, if we had different regulations, might not need to because they are not actually that. Right now, the ability to raise funds is complicated, especially since we have big philanthropy now. If you are U of T, you can raise funds. If you are the little garden group in Creemore, you might not need to be a charity. If you can get that Trillium Grant or the grant from the foundation, you might not need that. That's why I talked about the public benefit sector, and thinking about that as a frame is important.

pourquoi il est tellement important de soutenir ce secteur et que les Canadiens d'un bout à l'autre du pays doivent y participer d'une façon ou d'une autre.

Toutefois, l'idée de créer un organisme spécial à l'échelon fédéral est un peu difficile à réaliser en raison du libellé de notre Constitution, et parce que la responsabilité constitutionnelle des organismes de bienfaisance revient expressément aux provinces qui, avec l'exception de l'Ontario, n'ont pas fait le nécessaire à cet égard. Un organisme approprié ressemblerait probablement à l'organisme national de réglementation des valeurs mobilières que certaines personnes tentent de mettre sur pied.

Le sénateur Duffy : Ces gens tentent toujours de le mettre sur pied.

M. Floyd : Il se peut que cela ne soit pas plus facile à réaliser. Mais ce serait un organisme qui couvrirait plusieurs administrations et assumerait ce rôle de champion.

Qu'il y ait ou non un organisme qui ressemble à la Charity Commission ou un organisme spécial créé à l'échelon fédéral, peu importe ce qui se trouve dans la Constitution, l'échelon fédéral a la portée nécessaire pour qu'un ministère assume la responsabilité de veiller à ce que nos organismes à but non lucratif et nos organismes de bienfaisance soient solides et bien équipés.

Autrefois, cette responsabilité revenait au secrétaire d'État et il s'en acquittait bien. Nous n'avons rien de ce genre maintenant, et le Canada n'a rien eu de tel depuis environ 30 ans. Ce serait bien qu'une telle chose soit rétablie.

Mme Eakin : Pour ajouter à ce qu'a dit Gordon, il faut préciser deux choses. Il y a d'abord les organismes qui ne paient pas d'impôt, c'est-à-dire les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif. Ensuite, il y a les organismes qui donnent des reçus d'impôt. Nous avons encouragé la création de plateformes partagées sur lesquelles on peut soutenir un petit groupe qui souhaite obtenir une subvention. Actuellement, pour obtenir une subvention d'une fondation, il faut être un organisme de bienfaisance, et des organismes s'enregistrent donc comme organismes de bienfaisance même s'ils n'auraient pas besoin de le faire si le règlement était différent, car ce ne sont pas des organismes de bienfaisance. Actuellement, il est compliqué d'avoir la capacité de recueillir des fonds, surtout depuis que nous avons la philanthropie à grande échelle. Par exemple, l'Université de Toronto peut amasser des fonds. Et un petit groupe de jardinage à Creemore n'a peut-être pas besoin d'être

Senator Duffy: That is the law related to foundations. If foundations had more flexibility, people wouldn't have to be charities in order to be funded.

Ms. Eakin: Absolutely. They could be non-profits.

Mr. Floyd: That is a slippery slope.

Ms. Eakin: They could be non-profits.

Senator Duffy: There is no easy answer.

[Translation]

Senator Maltais: Mr. Floyd, you said that Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, British Columbia, the Northwest Territories, Yukon and Nunavut have not stepped up to the plate? You said that only Ontario has stepped up to the plate. What did you mean by that?

[English]

Mr. Floyd: Thank you for that, senator.

The constitutional responsibility for charities rests exclusively with provinces. The only reason the federal government is involved at all is because of the tax credit that is given through the Income Tax Act. The federal government has established a whole regulatory regime around the rules an organization must follow if it is to have access to that tax credit, so by default, the federal government has become the regulator for charities in Canada, with the exception of Ontario. Ontario, in their Office of the Public Guardian and Trustee, which is part of the Ministry of the Attorney General, exercises some active oversight of charities.

The constitutional split happens because charities, as you know, are created as trusts. Therefore, a charity is really about charitable property. Property is the business of provinces, not the federal government. Ontario ensures that the money put into a charity is used for charitable purposes. The Office of the Public Guardian and Trustee ensures that the charitable property is being used for charity. No other provinces have put in place any mechanism to do that.

un organisme de bienfaisance. En effet, s'il peut obtenir une subvention Trillium ou une subvention d'une fondation, il n'a pas besoin de faire cela. C'est la raison pour laquelle j'ai parlé du secteur de l'intérêt public, et il est important de réfléchir à ce contexte.

Le sénateur Duffy : C'est la loi liée aux fondations. Si les fondations avaient une plus grande marge de manœuvre, les organismes n'auraient pas besoin de devenir des organismes de bienfaisance pour obtenir du financement.

Mme Eakin : Absolument. Ils pourraient être des organismes à but non lucratif.

M. Floyd : C'est un terrain glissant.

Mme Eakin : Ils pourraient être des organismes à but non lucratif.

Le sénateur Duffy : Il n'y a pas de réponse facile.

[Français]

Le sénateur Maltais : Monsieur Floyd, vous avez dit que Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, la Colombie-Britannique, les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le Nunavut n'ont pas fait leurs devoirs? Vous avez dit que seul l'Ontario a fait ses devoirs. Qu'est-ce que vous voulez dire par là?

[Traduction]

M. Floyd : Merci, sénateur.

La responsabilité constitutionnelle des organismes de bienfaisance revient exclusivement aux provinces. Le gouvernement fédéral intervient seulement en raison du crédit d'impôt accordé par l'entremise de la Loi de l'impôt sur le revenu. Le gouvernement fédéral a établi un régime de réglementation qu'un organisme doit suivre s'il souhaite avoir accès à ce crédit d'impôt et donc, par défaut, le gouvernement fédéral est devenu l'organisme de réglementation des organismes de bienfaisance au Canada, sauf en Ontario. En effet, en Ontario, le Bureau du Tuteur et curateur public, qui fait partie du ministère du Procureur général, exerce une certaine surveillance active sur les organismes de bienfaisance.

La division sur le plan constitutionnel se produit parce que les organismes de bienfaisance, comme vous le savez, sont créés à titre de fiducies. Ainsi, un organisme de bienfaisance est surtout lié à des biens destinés à des fins de bienfaisances. Les biens sont sous la responsabilité des provinces, et non du gouvernement fédéral. L'Ontario veille à ce que les fonds investis dans un organisme de bienfaisance soient utilisés à des fins de bienfaisance. Le Bureau du Tuteur et curateur public

The only other regulation that you see at the provincial level happens in Alberta and in Manitoba, where there is some regulation of fundraising activity, and there is some attempt to licence fundraisers and ensure there is not fraud going on in fundraising, but that's only dealing with that little piece, and none of the other provinces exercise their authority at all.

[*Translation*]

Senator Maltais: Allow me to partially disagree with you. In Quebec, the consumer protection bureau comes under the Minister of Finance, who issues permits to charitable organizations to ensure that the money given to an individual or a corporation is indeed used for the intended purpose. Quebec's consumer protection bureau comes under the Department of Finance when it comes to the management and transparency of those donations. I think the same mechanism exists in Nova Scotia.

[*English*]

Senator Omidvar: I have one short question for Ms. Eakin. Not-for-profits, unlike charities, are able to engage in political activities — partisan or non-partisan. I think we've all heard the stories about the not-for-profit in British Columbia, and today we heard about a not-for-profit in Toronto, that are engaged in partisan political activities. In your scheme of public benefit versus member-focused organizations, where would these distinctions rest?

Ms. Eakin: In our scheme, our position is that you can have a non-profit structure if you want but, if you're exempt from tax, you ought not partake in partisan political activities whether or not you're a member base. Remember, the member base are professional and trade associations, all of those. They ought not participate, if they are going to be exempt from tax, in partisan political activities.

One of the reasons we want a public benefit frame for the sector is so that we can have the kinds of policies that we need to enable public benefit organizations to have those kinds of supports but also to be transparent. We think they should be transparent. If you're going to be exempt from tax, you should be transparent.

The Chair: Ms. Eakin and Mr. Floyd, thank you. You have stimulated a good deal of discussion here tonight and added a great deal to our study, and I'm sure that, as we reflect on our recommendations, your names will come up several times at that

veille à ce que les biens de bienfaisance soient utilisés à des fins de bienfaisance. Aucune autre province n'a mis en œuvre un tel mécanisme.

La seule autre réglementation qu'on observe à l'échelon provincial se trouve en Alberta et au Manitoba, où il existe certains règlements liés aux activités de financement, et où on tente de créer un permis pour les collectes de fonds, afin de veiller à prévenir les fraudes. Toutefois, seul ce petit volet est visé, et aucune autre province n'exerce son pouvoir à cet égard.

[*Français*]

Le sénateur Maltais : Permettez-moi de ne pas être tout à fait d'accord avec vous. Au Québec, l'Office de la protection du consommateur relève du ministre des Finances qui, lui, accorde les permis aux organismes de bienfaisance, dans le but de s'assurer que les fonds versés par un individu ou une société sont bien utilisés aux fins auxquelles ils sont versés. L'Office de la protection du consommateur du Québec relève du ministère des Finances en ce qui a trait à la gestion et à la transparence de ces dons. Je crois que la même chose existe en Nouvelle-Écosse.

[*Traduction*]

La sénatrice Omidvar : J'aimerais poser une brève question à Mme Eakin. Les organismes à but non lucratif, contrairement aux organismes de bienfaisance, peuvent participer à des activités politiques — qu'elles soient partisans ou non. Je crois que nous avons tous entendu les histoires qui courent au sujet d'un certain organisme à but non lucratif de la Colombie-Britannique et aujourd'hui, celle d'un organisme à but non lucratif de Toronto qui participent à des activités politiques partisans. Dans votre plan qui vise l'intérêt public comparativement aux organismes axés sur leurs membres, où ces distinctions se trouveraient-elles?

Mme Eakin : Selon notre plan, notre position est d'autoriser une structure d'organisme à but non lucratif, si on y tient. Mais, pour être exonéré d'impôt, il faut éviter de participer à des activités politiques partisans, qu'on soit ou non simple membre. Rappelez-vous, la composition est faite de toutes sortes d'associations professionnelles et commerciales qui, pour être quittes d'impôt, ne doivent pas participer à de telles activités.

L'une des raisons pour lesquelles nous réclamons un cadre pour le secteur du bienfait public, c'est de disposer du genre de politiques nécessaires aux organismes de ce secteur pour bénéficier de ce genre d'appuis, mais en étant également transparents, ce qu'ils devraient être, d'après nous, pour être exonérés d'impôt.

Le président : Madame Eakin, monsieur Floyd, je vous remercie. Vous avez suscité beaucoup de discussions et considérablement enrichi notre étude. Je suis certain que, pendant notre réflexion sur vos recommandations, vos noms

meeting. We'd like to thank you.

We will now hear our next witnesses. We have Mark Blumberg and Cliff Goldfarb, both as individuals. Thank you for agreeing to appear. I would ask the witnesses to make their presentations for five to seven minutes, to be followed by questions from my colleagues, and I remind everyone to keep your questions short and witnesses to keep your answers as short as possible so we can get as many questions in as possible.

We will start with Mr. Blumberg.

Mark Blumberg, as an individual: Thank you for the invitation to speak today. I will focus on the regulation of non-profits and registered charities.

The charity sector in Canada is very large, with revenues and expenditures of over \$250 billion every year. Registered charities are not just the stereotype of small volunteer groups of well-meaning people who deliver food to the needy, but they cumulatively have access to a large amount of resources and are, at the same time, dealing with some of the most vulnerable people we have in our society.

With non-profits that are not charities, which we heard a little bit about earlier, there is almost no regulation or transparency, and this needs to improve. The rules and transparency have not changed since 1917.

With the registered charity sector, however, and despite all the complaining you might have heard about the CRA and regulations, we have a relatively good system, but we need to strengthen it as we continue to provide generous tax incentives to donors. While there is some transparency with registered charities, we need more transparency.

One of the most valuable assets of the non-profit and charity sector is public trust. We need regulation of this very important sector, or it's possible that public confidence in charities will evaporate, and perhaps tens or hundreds of billions of dollars may be misspent. Although I like voluntary standards, they are not a replacement for regulation when the stakes are so high and the charity sector involves so many different people, groups and stakeholders. While some call any regulation or requirement red tape, I want to be clear that there is a difference between reasonable and proportionate regulation and red tape. We have little red tape compared to other countries. If you don't understand why a regulation or requirement is in place, any requirement seems too much.

reviendront plusieurs fois sur le tapis. Nous vous remercions de votre contribution.

Nous entendrons maintenant nos prochains témoins, MM. Mark Blumberg et Cliff Goldfarb, qui comparaissent tous les deux à titre personnel. Merci d'avoir accepté notre invitation. Vous disposez chacun de cinq à sept minutes pour votre exposé, après quoi mes collègues vous interrogeront. Je rappelle à chacun de poser des questions courtes et de donner des réponses aussi courtes que possible, pour favoriser le plus grand nombre possible de questions.

Commençons par M. Blumberg.

M. Mark Blumberg, à titre personnel : Je vous remercie de votre invitation. Je focaliserai mon exposé sur la réglementation des organismes à but non lucratif et sur les organismes de bienfaisance enregistrés.

Au Canada, le secteur caritatif est très important, ses revenus et ses dépenses se chiffrant annuellement à plus de 250 milliards de dollars. Les organismes de bienfaisance enregistrés ne sont pas seulement le modèle des petits groupes de bénévoles qui distribuent de la nourriture aux personnes dans le besoin, mais, ensemble, ils ont accès à beaucoup de ressources tout en s'occupant de certains des membres les plus vulnérables de notre société.

Les organismes à but non lucratif, qui ne sont pas des organismes de bienfaisance et dont nous venons d'entendre un peu parler, ne sont assujettis à presque aucune règle et ne sont astreints à presque aucune transparence. Il faut améliorer cette situation. Les règles et la transparence n'ont pas changé depuis 1917.

En ce qui concerne cependant le secteur des organismes de bienfaisance enregistrés, malgré toutes les plaintes que vous pourriez avoir entendues sur l'Agence du revenu du Canada et ses règles, nous avons déjà un système relativement efficace, mais nous devons le renforcer alors que nous continuons d'accorder aux donateurs de généreuses incitations fiscales. Il faut augmenter la transparence de ces organismes, malgré leur transparence actuelle.

L'un des atouts les plus précieux du secteur des organismes à but non lucratif et des organismes de bienfaisance est la confiance du public. Nous devons réglementer ce secteur très important, sinon, il risque de voir disparaître cette confiance et de peut-être gaspiller des dizaines ou des centaines de milliards de dollars. Malgré ma préférence pour les normes volontaires, rien ne saurait remplacer la réglementation quand les enjeux sont si élevés et que le secteur compte de si nombreux joueurs, groupes et individus différents. Même si certains font équivaloir la réglementation ou les exigences à de la tracasserie administrative, je tiens à dire sans équivoque la différence entre cette dernière et des règlements raisonnables et gradués est considérable. Nous avons beaucoup moins de paperasse à

In terms of transparency, I will talk about the non-profits that are not charities and how there is basically no transparency relating to them. Remember that these non-profits get the same tax benefit in terms of not paying taxes at the end of the year if there is a surplus. They don't issue tax receipts but still get some beneficial treatment.

I suggest that the T1044 form — which is already filed by 20,000 to 30,000 of the bigger non-profits — which is already filed and processed by CRA, should be made public. It's no further a bureaucracy, because, in fact, it's already filed. They are already given the form, and it is prepared and put on a database by CRA.

Finance has been dealing with this Non-Profit Organization Risk Identification Project, NPORIP. Their report came out over five years ago, and there has not been any progress on that. The report talked to some of the points that Lynn Eakin mentioned earlier around quite a few non-profits not complying with the basic rules of being a non-profit. We are not talking about registered charities here.

With registered charities, you have a different story when it comes to transparency. There is some transparency, because the T3010 is publicly available. I'm sure that many of you have used it. However, the CRA is not allowed to say anything about any registered charity because of taxpayer confidentiality requirements in the Income Tax Act, until the registered charity is revoked, which, in some cases, can take 10 to 15 years. There should be an exception to these requirements when there is a serious non-compliance and it's in the public interest for CRA to disclose the information.

What is good regulation and a good regulator for non-profits and the charitable sector is very complicated. There is no silver bullet in charity regulation. Some people are asking for even more tax incentives for donations to charities. Therefore, the likelihood is we will need more regulation, not less.

Canada has one de facto regulator, and it is the Charities Directorate of the Canada Revenue Agency. We have basically backed into the situation, and it seems to be working. Those involved with securities regulation would die to have one regulator. We heard about that earlier. We in the charity sector have it. Australia, on the other hand, has been working hard for over the last decade, and will probably spend another decade going from what is now currently eight regulators down to one or

remplir que dans d'autres pays. Si vous ne comprenez pas la raison d'être d'un règlement ou d'une exigence, vous les trouverez toujours excessifs.

Sur le plan de la transparence, je parlerai des organismes à but non lucratif, qui ne sont pas des organismes de bienfaisance, et de l'absence, essentiellement, de transparence dans les rapports avec eux. Rappelez-vous que les premiers obtiennent les mêmes exonérations que les seconds, à la fin de l'année, s'ils ont un excédent. Ils ne délivrent pas de reçus officiels, mais ils continuent néanmoins d'obtenir un traitement avantageux.

Je propose de rendre public le formulaire T1044 (déjà produit par 20 000 à 30 000 des plus grands organismes à but non lucratif), qui est déjà traité par l'Agence du revenu du Canada. Là s'arrête la bureaucratie, parce qu'il est déjà produit (donc rempli) et conservé par l'Agence dans une base de données.

Le ministère des Finances s'est occupé de ce projet de détermination du risque lié aux organismes à but non lucratif. Son rapport a été publié il y a cinq ans, et ce dossier est au point mort. Le rapport parlait de certains des éléments soulevés un peu plus tôt par Lynn Eakin, sur la non-conformité de quelques organismes à but non lucratif aux règles de base qui font qu'un organisme est à but non lucratif. Nous ne parlons pas ici des organismes de bienfaisance enregistrés.

Dans leur cas, la transparence pose un problème différent. Elle existe, parce que le formulaire T3010 est publiquement accessible. Je suis sûr que beaucoup d'entre vous l'ont employé. Mais l'Agence du revenu du Canada n'a le droit de rien divulguer sur un tel organisme en raison de confidentialité exigée pour les renseignements sur les contribuables par la Loi de l'impôt sur le revenu, tant que l'organisme n'est pas révoqué, ce qui, parfois peut prendre de 10 à 15 ans. On devrait pouvoir se prévaloir d'une exception à l'égard de ces exigences en cas de non-conformité grave et quand il y va de l'intérêt public pour l'Agence de divulguer l'information.

Ce qui fait un bon règlement et un bon organisme de réglementation pour les organismes à but non lucratif et le secteur de la bienfaisance est très complexe. Il n'existe pas de solution magique pour la réglementation des organismes de bienfaisance. Certains donateurs réclament encore plus d'incitations fiscales pour les dons qu'ils leur font. Il est donc probable que nous aurons besoin de plus de règlements, et non de moins.

Au Canada, l'organisme de réglementation de facto est la Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada. Essentiellement, nous avons pris le taureau par les cornes, et ça semble donner des résultats. À l'étranger, on nous envie cette simplification. On en a glissé un mot, un peu plus tôt. Nous, dans le secteur des organismes de bienfaisance, nous avons cet organisme unique. L'Australie, d'autre part, a déployé beaucoup d'efforts depuis 10 ans et devra peut-être le faire

two regulators. Just keep in mind that if we had every province and territory, 13 additional regulators jumping in, then it would have to be the lowest common denominator for a national charity. It could get quite complicated, although a great business opportunity for large national firms, law firms especially.

We have attached as Schedule A 17 factors to consider in determining whether a charity regulator and regulation is appropriate. If you have questions on how the CRA is doing compared to other regulators, I would be pleased to try to respond to that.

Whether it is a charity tax regulator or a charity commission, in my mind it makes little difference compared to other factors. Form is far less important than the content, strategy, people, resources, et cetera. We don't need a new regulator, which will take 10 or 15 years to establish and get going, and then, perhaps as in the case of New Zealand, quickly be taken down. Even though people said it was a very successful regulator, the decision was made to get rid of the Charities Commission and move it into the Department of Internal Affairs.

There are a lot of suggestions for modernizing charity law, but be very careful. One of the most benign suggestions is to have a statutory definition of "charity" rather than a common law definition. Even such a suggestion can be very complicated. If all you are planning on doing is encapsulating the current common law definition of "charity," then you are really achieving nothing. Are you planning on taking away something that is charitable, such as advancing religion? If that is the case, you could cause a culture war, which would be very disruptive to the charity sector. Are you planning on adding something like sports? This could double the number of charities we have in Canada. I hear all the time from people that we have too many charities in Canada. So would we go from 86,000 to 150,000? If you add sports, you might end up with that.

There has been some references to rolling out the red carpet instead of the red tape for the charity sector, which is a really punchy line. However, the truth is probably closer to there is a red carpet, but only a small number of special interest groups and certain umbrella groups get to use it. There should be more diversity on the red carpet and many more voices from the charity sector reflected.

We have had some red tape and duplicative procedures, which are a waste. There was discussion earlier, especially about government funding. I won't even go into that. I'm not an expert

encore pendant autant de temps pour en faire passer le nombre de huit à un ou deux. Rappelez-vous seulement que si chaque province et territoire faisaient de même, ça ferait 13 organismes supplémentaires de réglementation, le plus bas dénominateur commun pour un organisme national de bienfaisance. Ce pourrait être très compliqué, même si c'est susceptible de présenter une excellente occasion d'affaires pour les grandes entreprises nationales, particulièrement les cabinets d'avocats.

Nous avons énuméré, dans l'annexe A, 17 facteurs à prendre en considération pour déterminer si un organisme de réglementation ou un règlement sur les œuvres de bienfaisance est approprié. Si vous avez des questions sur la façon dont se compare l'Agence du revenu du Canada à d'autres organismes de réglementation, je serai heureux d'y répondre.

Dans mon esprit, la différence entre un organisme de réglementation fiscale pour les organismes de bienfaisance ou une commission compte beaucoup moins que d'autres facteurs. La forme est beaucoup moins importante que le contenu, la stratégie, le capital humain, les ressources, et cetera. Nous n'avons pas besoin d'un organisme de réglementation qui aura besoin de 10 à 15 ans pour se mettre en place et se mettre à l'ouvrage, puis, peut-être, comme en Nouvelle-Zélande, disparaître rapidement. Malgré son excellente réputation d'efficacité, on a décidé de se débarrasser de la commission des œuvres de bienfaisance et de l'intégrer dans le ministère des affaires internes.

On propose beaucoup d'idées pour moderniser la loi sur les œuvres de charité, mais attention. L'une des idées les plus innocentes est de définir juridiquement l'expression « œuvre de bienfaisance » plutôt que de se donner une définition selon la common law. On se complique ainsi beaucoup l'existence. Si l'objectif n'est que de cristalliser la définition actuelle de la common law, c'est un mirage. Prévoyez-vous de faire disparaître une œuvre charitable contre l'avancement de la religion? Vous pourriez provoquer une guerre culturelle qui bouleverserait le secteur caritatif. Prévoyez-vous d'ajouter des sports, par exemple? Vous pourriez doubler le nombre d'organismes de bienfaisance au Canada. J'entends continuellement des plaintes sur leur nombre excessif. Accepterions-nous de le faire passer de 86 000 à 150 000? C'est le résultat possible de l'ajout de sports.

Certains ont aussi proposé le tapis rouge pour le secteur de la bienfaisance plutôt que les tracasseries, ce qui est vraiment une formule percutante. Mais la réalité est peut-être plus proche du tapis rouge, mais seulement pour un petit nombre de groupes spéciaux de pression et de groupes de coordination qui en profitent. Le tapis rouge devrait accueillir beaucoup plus de diversité et permettre à beaucoup plus de voix du secteur de s'exprimer.

Certaines tracasseries et doublons ont causé du gaspillage. Il en a été question, particulièrement sur le financement de l'État. J'éviterai le sujet. Je n'en suis pas un spécialiste, mais ça donne

in it, but it is over the top. I laugh when I look at CRA's T3010 — which is only 10 pages, not 15 pages — 10 pages, of which a typical small charity only fills in four pages. That's not much, but when you have government contracts sometimes of 150 pages, it's complete overkill.

Some of the duplicative procedures that are being carried on right now are Revenu Québec requiring filing a form every year that is almost identical to the T3010, so groups that are issuing receipts to people in Quebec are filling in almost the exact same form. If they would just ask a few questions and maybe get the information from CRA, it would save some time for some charities. Alberta had a fundraising regulation for those who raise over \$25,000 a year, and it is questionable if it adds a lot. The Ontario Public Guardian and Trustee, as was mentioned earlier, is also involved. Most of the unnecessary regulation or red tape is at the provincial level or created by funders.

Some have suggested that the CRA should look only at purposes and not activities. However, then it's easy for an organization to just cut and paste in standard purposes without disclosing what their actual activities will be. Some groups will say, for example, that they are interested in researching immigration policy, and then we will find out three months after they are registered that it's really a White supremacist group, and all it wants to do is talk about how we need to stop Muslims and Jews from immigrating to Canada. How many neo-Nazi or alt-right groups do we want to be registered as charities in Canada? In the U.S., where they have largely removed any application barriers, 99 per cent approval rates, you have tons of these groups that are very questionable.

The debate about charities and political activities has consumed a lot of space since about 2011. The Liberal government put forward legislation on October 25, 2018 — which I think is quite dangerous — to allow Canadian charities to conduct unlimited political activities as long as they are non-partisan and connected with the objects of the charity. Unlike donations to candidates and political parties, which are capped, there are no caps on amounts that can be donated to a charity.

I am sure you have been looking at the situation in the U.S. with some concern. I'm afraid that this change by the Liberals is not going to empower your average charity to be involved in political activities where they could already be involved, but it will help a few wealthy people or large companies essentially dominate the discourse in our country, as has happened in the

lieu à des excès. Je ris quand je prends connaissance du formulaire T3010 de l'Agence du revenu du Canada, qui ne compte que 10 pages, et non 15, dont, ordinairement, un petit organisme de bienfaisance n'en remplit que quatre. C'est peu, mais, quand on sait que des contrats avec l'État comptent parfois 150 pages, c'est de l'exagération complète.

Certains doublons actuels sont, par exemple, de Revenu Québec, qui exige qu'on remplisse tous les ans un formulaire presque identique au T3010. Les organismes remettant des reçus officiels aux donateurs québécois remplissent presque exactement le même formulaire. Il suffirait de quelques questions et peut-être de renseignements obtenus de l'Agence du revenu du Canada pour faire économiser du temps à certains organismes de bienfaisance. L'Alberta avait un règlement pour ceux qui allaient chercher plus de 25 000 \$ de financement par année, et on peut se demander s'il donne beaucoup plus de résultats. Même chose pour le tuteur et curateur public de l'Ontario, dont il a été question. La plus grande partie des règlements inutiles ou de la tracasserie administrative vient des provinces ou est imputable aux bailleurs de fonds.

Certains ont proposé que l'Agence du revenu du Canada n'examine que les objectifs et non les activités. Cependant, il est alors facile pour un organisme de faire seulement un copier-coller dans ses objectifs standard, sans divulguer ses véritables activités. Certains groupes diront, par exemple, qu'ils sont désireux de faire de la recherche sur la politique d'immigration, puis nous constatons, trois mois après leur enregistrement, que ce sont en réalité des groupes suprémacistes blancs dont le seul objectif est de discuter de la façon d'empêcher les musulmans et les juifs d'immigrer au Canada. Combien de groupes néonazis ou de la droite alternative voulons-nous enregistrer au Canada sous l'appellation d'organismes de bienfaisance? Aux États-Unis, où on a supprimé en grande partie tous les obstacles aux demandes, où les taux d'approbation avoisinent les 99 p. 100, on se retrouve avec une quantité innombrable de ces groupes très discutables.

Le débat sur les organismes de bienfaisance et les activités politiques ont fait couler beaucoup d'encre depuis 2011. Le gouvernement libéral a proposé un projet de loi, le 25 octobre 2018 — qui, à mon avis, est très dangereux — pour autoriser les organismes canadiens de bienfaisance à s'adonner sans frein à des activités politiques pour autant qu'elles ne soient pas partisans et qu'elles se rattachent à leurs objectifs. Contrairement aux dons faits à des candidats et à des partis politiques, plafonnés, les dons aux organismes de bienfaisance ne le sont pas.

Je suis sûr que vous avez étudié avec inquiétude la situation aux États-Unis. Je crains que ce changement orchestré par les libéraux n'aide pas davantage à l'organisme de bienfaisance de taille moyenne à participer à des activités politiques auxquelles il pourrait déjà participer, mais il aidera quelques bien nantis ou de grosses compagnies à essentiellement dominer le discours

U.S. after their *Citizens United* Supreme Court decision.

We have a large number of assets in the charitable sector, but it is deceptive because it is a very small number of charities that have almost all of the assets, and they are well represented in the people who have come to this committee.

There are trends such as an increase in donor-advised funds. Donor-advised funds can be quite useful, but the lack of regulation may result in another 20 or 30 charities accumulating huge wealth instead of it going to operating charities and being spent on actual charitable activities.

In Schedule B, we have set out a list of recommendations. In summary, it is very important that the non-profit and charity sector — it's a large sector — have good regulation and more transparency to improve its work and minimize the misuse of resources.

Thank you very much.

The Chair: Thank you, Mr. Blumberg. You mentioned providing more work for lawyers. That's what we do in the Senate: provide more work for lawyers. If you think we're working hard, you should check the House of Commons. It's a much bigger deal over there.

Mr. Goldfarb, please go ahead.

Cliff Goldfarb, as an individual: Thank you for inviting me. I'm going to try to simplify work for lawyers, if I can, in my submission, and narrow it down and give you something you can recommend in fairly specific items, if I get it right.

The perspective I want to bring is of someone who has been practising law for quite a few years. Over the last 20 years or so, more and more of my work has been in the charitable and non-profit sector. I want to talk about some of the issues that we as lawyers face in that sector. I also want to talk about volunteers, because most of us who practise also volunteer. The concerns I'm expressing are not just my concerns as a lawyer but also the things I see as a volunteer as being difficult for the sector.

The area I want to focus on is corporate law that applies to non-profits and charities, which are a type of non-profit, and the federal legislation that I want to mention is the Canada Not-for-profit Corporations Act. In order to get my submission under five minutes or so, I will call it the CNCA. It has been in effect since 2011. Mark can correct me, but originally, they were about 47,000 corporations under the old legislation, the Canada

politique dans notre pays, comme c'est arrivé aux États-Unis, après l'arrêt *Citizens United* de leur cour suprême.

Le secteur caritatif canadien possède beaucoup d'éléments d'actif, mais il faut se méfier, parce que presque tous appartiennent à un très petit nombre d'organismes, bien représentés par les témoins qui ont défilé devant votre comité.

On observe des tendances, comme l'augmentation des fonds de dotation nommée ou orientés par le donateur, qui peuvent être très utiles, mais l'absence de réglementation risque de nous faire nous retrouver avec encore 20 ou 30 organismes de bienfaisance qui cumulent des richesses énormes qui auraient pu aller à des œuvres agissantes et qui auraient pu avoir été consacrées à de véritables activités de charité.

Nous avons dressé, dans l'annexe B, une liste de recommandations. Bref, il importe de se rappeler que le secteur des organismes à but non lucratif et des œuvres de charité — un secteur immense — soit bien réglementé et ait plus de transparence pour voir son travail s'améliorer et réduire au minimum la mauvaise utilisation de ressources.

Merci beaucoup.

Le président : Merci. Vous avez parlé d'une augmentation du travail pour les avocats. C'est ce que nous faisons au Sénat : nous leur donnons plus de travail. Si vous croyez que nous travaillons fort, allez voir à la Chambre des communes. C'est encore plus sérieux.

Monsieur Goldfarb, nous vous écoutons.

M. Cliff Goldfarb, à titre personnel : Je vous remercie de votre invitation. Dans mon exposé, j'essaierai de simplifier et de réduire leur tâche aux avocats, si je le peux, et de vous communiquer des idées de recommandations assez précises, si je m'y prends bien.

Je souhaite apporter le point de vue d'un praticien du droit possédant quelques années d'expérience. Ces 20 dernières années, à peu près, de plus en plus de mon travail a concerné le secteur des organismes de bienfaisance et des organismes à but non lucratif. Je tiens à parler de certains des problèmes que nous, les avocats, y affrontons, sans oublier les bénévoles, ce que la plupart d'entre nous, qui exerçons, sommes aussi. Les craintes que j'exprime ne sont pas seulement les miennes, en ma qualité d'avocat, mais aussi les difficultés que je constate dans le secteur en ma qualité de bénévole.

Je parlerai surtout du droit des sociétés qui s'applique aux organismes à but non lucratif et aux organismes de bienfaisance, qui sont un type d'organisme à but non lucratif, et la loi fédérale que je tiens à citer est la Loi canadienne sur les organismes à but non lucratif, que j'abrègerai en LCOBNL pour ramener mon exposé à moins de cinq minutes. Elle est en vigueur depuis 2011. Mark pourra me corriger, mais, à l'origine, 47 000 sociétés

Corporations Act, most of which — the ones that wanted to — continued under this new legislation. Any former corporation under the old legislation is now under the CNCA.

I'm only going to talk about federal corporate law, but I will be happy to answer questions about provincial law to the extent I can.

The old Canada Corporations Act goes back to the years of World War I. It was archaic, it was limited and didn't cover a lot of things, but it was very flexible and allowed charities to structure their boards and memberships to suit their needs. However, there were a lot of things we wanted to get out of modern legislation that it didn't provide. We wanted modern enabling legislation.

Then we got the CNCA, and the initial reaction of most of my colleagues was disappointment. What we got is a very mixed bag. It's a modern and helpful statute in some ways. It filled in a lot of the blanks, it gave us things we didn't have before, and it was welcome for that. But it's overly prescriptive in some areas. It's patronizing, and it's philosophically unrelated to the culture that had already evolved in the sector over many decades.

It was based on the existing Canada Business Corporations Act — business corporation legislation — and it was drafted in a way that whenever there was a concept that was in the business corporate legislation that didn't exist or wasn't applicable, they would come up with a concept that they would replace it with in this section.

One of the differences between the two is that under the business corporations legislation you have shareholders who actually own the equity in the corporation. In the not-for-profit section, with very few exceptions — and most of the exceptions are things like private clubs — you have members, and the members don't own the equity in the corporation. The equity is either a public asset, as Lynn Eakin described, or it could go back to the members afterward, at the time of the dissolution. Except for private clubs, most of those organizations don't distribute. Even the ones that are member benefit organizations, like trade associations, when they wind up, they try to put their money into other organizations that have similar purposes. So you have very few organizations under the CNCA that would ever give their money back to their members.

Unfortunately, the legislation that was drafted is drafted on the basis of trying to create concepts in this new legislation that didn't exist before to replace the concepts in the business corporations legislation.

étaient assujetties à l'ancienne loi, la Loi sur les corporations canadiennes. La plupart, celles qui le voulaient, ont continué d'exister sous le régime de cette nouvelle loi. Toutes les anciennes sociétés soumises au régime de la vieille loi sont maintenant assujetties à la LCOBNL.

Je ne parlerai que du droit fédéral des entreprises, mais je serai heureux de répondre aux questions concernant le droit provincial dans la mesure où je le pourrai.

L'ancienne Loi sur les corporations canadiennes remonte à la Première Guerre mondiale. Elle était archaïque, limitée et lacunaire, mais elle était très souple et autorisait les organismes de bienfaisance à structurer leurs conseils d'administration et leur composition selon leurs besoins. Cependant, nous voulions éliminer de la loi moderne beaucoup de dispositions que cette loi ne comportait pas. Nous voulions une loi habilitante moderne.

Quand la LCOBNL est entrée en vigueur, la déception a été la première réaction de la plupart de mes collègues. Cette espèce de fourre-tout était une loi moderne et utile sur certains points. Elle comblait beaucoup de lacunes, elle nous procurait des choses que nous n'avions pas avant et, pour cette raison, elle était la bienvenue. Mais, dans certains domaines, elle est excessivement normative. Elle est condescendante et, sur le plan de certains principes, elle est déphasée par rapport à la culture déjà en place dans le secteur après une évolution de plusieurs décennies.

Elle se fondait sur la Loi canadienne sur les sociétés par actions — la législation sur les sociétés par actions — et était rédigée de façon à remplacer dans les articles une notion inexistante ou inapplicable de la législation sur les sociétés par actions par une notion de remplacement.

L'une des différences entre les deux est que, sous le régime de la législation sur les sociétés par actions, des actionnaires possèdent effectivement les capitaux propres de la société. Dans l'article sur les organismes à but non lucratif, à de très rares exceptions près — la plupart étant des entités comme les clubs privés — les membres n'en possèdent pas. Les avoirs sont soit des avoirs publics, comme Lynn Eakin les a décrits, et ils pourraient retourner aux membres par la suite, au moment de la dissolution. Sauf les clubs privés, la plupart de ces organismes ne distribuent pas leurs actifs. Même les organismes qui comportent des avantages pour les membres, comme les associations commerciales, essaient, à leur dissolution, d'investir dans d'autres organismes ayant des objectifs semblables. Donc très peu d'organismes sous le régime de la LCOBNL pourraient un jour distribuer leur argent à leurs membres.

Malheureusement, les rédacteurs de la loi ont voulu créer des concepts qui n'existaient pas encore, pour remplacer les notions qui se trouvaient dans la législation sur les sociétés par actions.

I want to focus on three areas where the CNCA does not reflect the needs or the wishes of the not-for-profit sector and where it impedes the non-profit sector's ability to function efficiently and in the ways it should.

I want to mention, also, that the courts, unlike business corporations legislation, right up to the Supreme Court of Canada as recently as this past summer, have effectively said that, really, the legislation, the government and the courts, have no place in the governance of non-profit corporations. They are outside of the kind of governance that you would get in the business sector where you have contracts and economic interests. The courts would have a limited role to play, but the legislation itself is much more prescriptive than that.

The first area I want to talk about touches on one of the things Lynn Eakin talked about, which is the distribution of assets to members or to other non-profits. The current regime is artificial, complex and based on irrelevant business law principles. Under the business corporations legislation, you have the concept of a distributing corporation, one that takes money from the public and sells shares. The people who pay that money to the corporation and get the shares own the corporation.

That didn't exist or was not a concept that you could put into the CNCA, so they came up with a concept of a soliciting corporation, which is essentially a corporation that receives donations or contributions from the public, from governments or from another soliciting corporation. That's all well and good, but that's a very disruptive and inappropriate way of dealing with the situation. It catches some charities, but it doesn't catch private foundations for the most part. It catches some non-profit corporations it should not catch. It can flip-flop from year to year. We get what we call the "yo-yo soliciting corporations." Some years you're a soliciting corporation, subject to those rules, and other years you're not. It can catch corporations that receive funds from other soliciting corporations that you don't even know are soliciting corporations. So you become a sort of stealth soliciting corporation; you didn't know you were.

I can give you an example. Let's say the Olympics is being run in your city, and they go to a golf club that happens to be incorporated under the CNCA. They say, "We would like you to run some events for us, and we will give you a grant." You have just become a soliciting corporation. You had no intention of doing that, and members of golf clubs have paid good money to belong to the golf club. All of a sudden, if that golf club were to be dissolved, that money could not do back to the members. It would have to go to another qualified donee under the Income Tax Act. It has some untoward effects, and these are extreme examples, but it has these effects that were never really appropriate.

Voyons plus particulièrement trois domaines où la LCOBNL ne reflète pas les besoins ou les souhaits du secteur à but non lucratif et où elle empêche ce secteur de fonctionner efficacement et comme il le devrait.

Je tiens aussi à mentionner que les tribunaux — jusqu'à la Cour suprême du Canada, pas plus tard que l'été dernier — ont déclaré qu'essentiellement, à la différence des lois sur les sociétés commerciales, les lois, le gouvernement et les tribunaux n'ont aucun rôle à jouer dans la gouvernance des sociétés à but non lucratif. Leur type de gouvernance n'a rien à voir avec celle du secteur des affaires, où il y a des contrats et des intérêts économiques. Les tribunaux auraient un rôle limité à jouer, mais la loi elle-même est beaucoup plus prescriptive que cela.

Le premier aspect dont je veux parler est lié à un sujet abordé par Lynn Eakin, soit la distribution des actifs aux membres à d'autres organismes sans but lucratif. Le régime actuel est artificiel, complexe et fondé sur des principes du droit des affaires qui n'ont aucune pertinence. Dans la Loi canadienne sur les sociétés par actions, on trouve le concept d'une société ayant fait appel au public, soit une société qui offre des actions au public. La société appartient donc à ceux qui achètent ses actions.

Ce concept n'existait pas ou du moins ne pouvait pas être intégré à la Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif. On a donc créé la notion d'organisation ayant recours à la sollicitation — ORS —, soit une entité recevant des dons ou des contributions du public, des gouvernements ou d'autres ORS. Tout cela est bien beau, mais la mise en œuvre de cette mesure est très préjudiciable et inappropriée. Elle s'applique à certains organismes de bienfaisance, mais pas à la plupart des fondations privées, en plus de s'appliquer à des sociétés sans but lucratif auxquelles elle ne le devrait pas. En outre, le statut peut changer d'une année à l'autre, ce qui donne ce qu'on appelle une situation de « yo-yo ». Une organisation peut être considérée comme une ORS assujettie à ces règles certaines années, mais pas pour d'autres. La loi peut s'appliquer à des organismes qui reçoivent du financement d'autres ORS, mais sans savoir que ce sont des ORS. L'organisation devient alors une ORS discrète bien malgré elle.

Je vais vous donner un exemple. Supposons que votre ville organise les Jeux olympiques. Les organisateurs vont dans un club de golf constitué en personne morale aux termes de la LCOBNL. Ils disent vouloir organiser certains événements à cet endroit en échange de subventions. Le club de golf devient alors une organisation ayant recours à la sollicitation. Ce n'était pas l'intention et ses membres ont payé une bonne somme en frais d'adhésion, mais soudainement, advenant la dissolution du club de golf, cet argent ne pourrait être remis aux membres. Il devrait être versé à un autre donataire reconnu en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Cela a des conséquences fâcheuses. Certes, ce sont des exemples extrêmes, mais la mesure a des effets qui n'ont jamais vraiment été appropriés.

You can become a soliciting corporation if you receive more than \$10,000 a year in revenue other than from your members. Under those circumstances, you can raise the amount. You can go to Corporations Canada and ask to raise the amount, but it's a low starting point, and you're putting organizations through hoops to comply with it. It also prevents the distribution of assets to members in member benefit corporations years after they have satisfied the test — five years.

It could have been solved by simply allowing self-determination at the time of incorporation. A public benefit corporation, as Lynn Eakin was describing, would get an asset lock. It would build into its charter documents a statement stating that when it dissolves, its assets go back into the public sector, either to a qualified donee under the Income Tax Act, including registered charities, or to a similar organization with similar purposes. The other type of corporation, the member benefit corporation, like trade unions, golf clubs and trade associations, would simply have the ability when they wound up to dispose of their assets — whatever is left over — to their members, or however they see fit. That's one issue.

The second issue I want to talk about is corporate democracy. Under the Canada Business Corporations Act, you have shareholders, and under the CNCA, you have members. They have an equivalent role: Both elect directors, both receive financial statements, both appoint auditors and both approve fundamental change. The major difference is that unless you're a private club with initiation fees or other non-charities where the members might have some kind of personal economic interest, members of all other types of non-profits have no economic stake in the corporation, and yet the whole shareholder democracy concept has been imported into the CNCA without the proper consideration of its effect on the sector.

It had been functioning very well for the most part under the existing, but very limited, Canada Corporations Act, and many organizations had multiple classes of members. They had honorary members, life members and student members. These classes either didn't vote at all under any circumstance or, if they voted, they all voted together. Now, we have a shareholder democracy concept where we have separate classes with rights to vote separately, which means any class can veto any kind of major change and, in some instances, non-voting members can vote on these changes.

Une organisation peut devenir une ORS si elle reçoit plus de 10 000 \$ de revenus provenant d'autres sources que ses membres. Dans ces circonstances, il est possible de collecter ce montant; il suffit d'en demander l'autorisation à Corporations Canada, mais les seuils sont extrêmement faibles. En outre, les organisations doivent faire des prouesses pour s'y conformer. Cela empêche les organismes de distribuer des actifs aux membres longtemps après avoir satisfait aux exigences, c'est-à-dire cinq ans.

Les problèmes auraient pu être réglés simplement en autorisant l'autodétermination au moment de la constitution de l'organisme. Comme Lynn Eakin l'a indiqué, une société d'intérêt public pourrait verrouiller les actifs. Il s'agirait d'inclure dans les actes constitutifs une déclaration indiquant qu'à sa dissolution, ses actifs sont restitués au secteur public, comme un donataire reconnu en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, par exemple les organismes de bienfaisance enregistrés ou les organismes semblables du même secteur d'activité. Quant aux sociétés qui œuvrent pour le bien des membres — syndicats, clubs de golf et associations commerciales —, elles pourraient simplement, à leur guise, distribuer le reste de leurs actifs aux membres. Voilà le premier enjeu.

Le deuxième enjeu dont je tiens à parler est la démocratie des sociétés. Sous le régime de la Loi canadienne sur les sociétés par actions, on parle d'actionnaires, tandis que sous la Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif, ce sont des membres. Ils ont un rôle similaire. Ils élisent tous deux les conseils d'administration, reçoivent les états financiers, nomment les vérificateurs et approuvent les changements fondamentaux. La différence majeure, c'est qu'à l'exception des clubs privés exigeant des frais d'adhésion ou des autres organismes n'ayant pas de mission de bienfaisance et dont les membres ont une certaine forme d'intérêt économique, les membres des autres types d'OSBL n'ont aucun intérêt économique dans l'organisme. Or, le concept de démocratie actionnariale a été appliqué en totalité à la LCOBNL sans tenir compte des conséquences sur le secteur.

Cela fonctionnait plutôt bien sous le régime de l'ancienne Loi sur les corporations canadiennes, qui était plutôt limitée, mais qui permettait aux organismes d'avoir plusieurs catégories de membres, comme les membres honoraires, les membres à vie et les membres étudiants. Dans certaines situations, les membres de ces catégories n'avaient aucun droit de vote; dans d'autres cas, lorsqu'ils avaient droit de vote, ils votaient en bloc. Maintenant, avec le concept de démocratie actionnariale, il y a des catégories distinctes de droits de vote pour chacune des catégories membres, ce qui signifie que toutes catégories peuvent exercer

We have a situation under which the reaction of the sector was to get around all of this. We now have less corporate democracy than we had before. Many organizations have eliminated all their non-voting members, so student members, life members and honorary members are no longer members. They are now subscribers, friends, adherents or whatever term they want to use because they don't want them voting. Many organizations collapsed two or three classes of members into one class and have complicated dues structures to account for that. In Ontario, we will get similar legislation someday, if they ever get their act together. At one point, one organization that we act for had 38 different membership classes. They now have one because we are anticipating that we don't want to have separate class votes.

The solution is a simple one. It is simply to eliminate the rights of non-voting members to vote under any circumstance, to allow an organization to select, at the time of incorporation when it sets up its charter documents, whether separate classes have a separate vote, and only give separate classes a separate vote if they have an economic stake in the corporation, which is a very small number of non-profits.

The third and last area I want to talk about is financial accountability. The cost of an audit review engagement type of financial report can be very expensive, and it can eat up a significant part of the budget of smaller non-profits.

There are limited exemptions, but the level of revenue that you can get an exemption with is low, so it is hard to access. The most important exemption for soliciting corporations is an audit exemption, and you have to have the unanimous vote of all your members. You can imagine that smaller organizations have eliminated their memberships for that reason alone, many of those.

The other problem is it is also a major source of non-compliance. It is partly due to the complexity and partly the external uncertainty. People don't understand it. They can't get legal advice because it is expensive to get legal advice for small organizations.

I want to summarize my recommendations. Corporations Canada is supposed to do a review of the CNCA in 2020, and I think some of these points need to be made to them.

They need to reconsider the concept of soliciting corporation and replace it with self-selection at the time of incorporation and an asset lock for public benefit corporations.

un droit de veto pour tout changement majeur. En outre, dans certains cas, les membres sans droit de vote peuvent se prononcer sur ces changements.

Depuis, la réaction du secteur a été de contourner tout cela, de sorte que la démocratie des sociétés est affaiblie. Beaucoup d'organismes ont éliminé les catégories de membres sans droit de vote; il n'y a donc plus de membres étudiants, de membres à vie et de membres honoraires. On les qualifie maintenant d'abonnés, d'amis, d'adhérents, entre autres termes, pour qu'ils n'aient pas droit de vote. Beaucoup d'organisations ont regroupé deux ou trois catégories de membres en une seule et se retrouvent par conséquent avec des structures de droits d'adhésion complexes. L'Ontario aura un jour une loi semblable, si elle prend ses responsabilités. Un organisme que nous représentons comptait, un moment donné, 38 catégories de membres, mais il n'en compte plus qu'une, puisqu'on prévoit qu'on ne voudra plus de catégories de vote distinctes.

La solution est simple. Elle consiste à interdire aux membres sans droit de vote de voter, quelles que soient les circonstances, de permettre à un organisme de déterminer dans les actes constitutifs, au moment de la constitution en personne morale, si les différentes catégories ont un vote distinct, et seulement s'ils ont un intérêt financier dans la société. Cela concerne un très petit nombre d'organismes sans but lucratif.

Le troisième et dernier aspect que je souhaite aborder est la responsabilité financière. Les vérifications et les examens peuvent être dispendieux et accaparer une partie importante du budget des petits organismes.

Il existe des exemptions restreintes, mais le seuil de revenus est tellement faible que peu d'organismes peuvent s'en prévaloir. La principale exemption pour les ORS est l'exemption de vérification, qui nécessite l'unanimité des membres. C'est d'ailleurs pour cela, comme vous pouvez l'imaginer, que beaucoup de petits organismes ont éliminé certaines catégories de membres.

L'autre problème, c'est qu'il s'agit aussi d'une principale cause de non-conformité, notamment en raison de la complexité de l'exercice et de l'incertitude que cela entraîne. Les gens n'en comprennent pas le fonctionnement, et les petits organismes ne peuvent obtenir un avis juridique en raison des coûts importants que cela représente.

Voici un résumé de mes recommandations. Corporations Canada doit effectuer un examen de la LCOBNL en 2020. Je pense que certains correctifs doivent être apportés.

Il faut revoir, pour les sociétés d'intérêt public, le concept d'organisation ayant recours à la sollicitation et le remplacer par une procédure d'autodétermination et de verrouillage des actifs.

They need to remove all separate class votes except for the limited cases where a member's personal economic rights in the corporation are affected.

They need to remove voting rights of non-voting members entirely and provide for much higher levels to trigger for audits and for easier exemptions to higher level requirements.

Thank you.

The Chair: Thank you both, gentlemen.

Senator Omidvar: Thank you to both of you. It is a pleasure to get testimonies with clear, succinct recommendations attached to them, so thank you for them.

Mark, I will not ask you about your recommendations because they are so clear and succinct. I'm going to go off script. Your organization, Global Philanthropy, recently published a list — and I have it here — of total revenue received from all sources outside of Canada by Canadian registered charities in 2015. The latest figures, I believe, are an astounding \$1.9 billion received from overseas funds by Canadian charities. There have been questions raised around this committee on undue foreign influence in the charitable sector through these donations. Can you tell us if, in fact, your evidence bears out that there is undue political influence of Canadian charities? Can you give me your point of view on whether if there is, then the solution to that, as we heard two weeks ago, is not in charity law or regulation but in electoral law, which we have before us in the Senate at this point?

Mr. Blumberg: Thank you, Senator Omidvar, for the question.

First, we have slightly updated statistics because the article you are referring to was published in 2015. We just came out with a sector snapshot for 2016 where the amount is now \$2.6 billion coming in from outside of Canada to Canadian charities. That is fantastic because it means that, for example, University of Toronto, which has a budget of \$3 billion a year, gets \$400 million from foreign sources. By the way, if you wanted to get rid of this, as long as you are ready to come up with the \$2.6 billion and fund these institutions, maybe that is okay.

In terms of the undue influence issue, I did another piece that you may be referring to where, essentially, just less than \$1 million of that money was earmarked for political activities. I think that was part of the issue of the undue influence. You have \$2.6 billion and less than \$1 million coming in, so it is a small amount of money. I think there are some concerns because maybe some of that is with environmental groups and some is with other groups. I wouldn't be shocked if many more times

Il faut retirer la disposition relative aux catégories distinctes de vote, à l'exception des rares cas où les droits économiques personnels d'un membre de l'organisme sont concernés.

Il faut retirer totalement les droits de vote des membres sans droit de vote, fixer des seuils plus élevés pour les vérifications et faciliter l'exemption aux exigences accrues.

Merci.

Le président : Merci, messieurs.

La sénatrice Omidvar : Je vous remercie tous les deux. C'est un plaisir d'entendre des témoignages accompagnés de recommandations claires et succinctes. Je vous en remercie.

Mark, je n'ai pas de questions sur vos recommandations; elles étaient très claires et succinctes. Je vais improviser. Votre organisme, Global Philanthropy, a récemment publié la liste — que j'ai ici — des revenus totaux provenant de sources étrangères reçus par les organismes de bienfaisance enregistrés du Canada en 2015. Je crois savoir que selon les données les plus récentes, les organismes de bienfaisance canadiens ont reçu de l'étranger la somme ahurissante de 1,9 milliard de dollars. Des préoccupations ont été soulevées au comité concernant l'influence étrangère indue dans le secteur de la bienfaisance résultant de ces dons. Pouvez-vous nous dire si vos informations témoignent d'une influence politique indue sur les organismes de bienfaisance canadiens? Si oui, pouvez-vous me dire si, comme nous l'avons entendu il y a deux semaines, vous considérez que la solution à ce problème est liée à la loi électorale, dont le Sénat est saisi actuellement, plutôt qu'aux droits et à la réglementation régissant les organismes de bienfaisance?

M. Blumberg : Merci de la question, sénatrice Omidvar.

Premièrement, nos statistiques ont été mises à jour, car l'article auquel vous faites référence a été publié en 2015. Nous venons de publier un portrait du secteur pour 2016. Le montant reçu de sources extérieures par les organismes de bienfaisance canadiens s'élève maintenant à 2,6 milliards de dollars. C'est formidable, car cela signifie, par exemple, que l'Université de Toronto, dont le budget s'élève à 3 milliards de dollars par année, reçoit 400 millions de dollars de sources étrangères. Je souligne au passage que si vous vouliez éliminer cela, cela pourrait se faire, pourvu que vous soyez prêts à financer ces établissements à hauteur de 2,6 milliards de dollars.

Quant à la question de l'influence indue, j'ai écrit un autre article que vous pourriez consulter. Essentiellement, moins de 1 million de dollars étaient réservés aux activités politiques. Je pense que c'était un aspect du problème. On parle de moins de 1 million de dollars sur un total de 2,6 milliards, ce qui est très peu. Je pense que cela suscite des préoccupations parce qu'une partie de ce montant pourrait aller à des groupes environnementaux, et une partie à d'autres groupes. Je ne serais

that amount is going from Canadian donors or entities to American charities to influence things that go on in America. That there will be some money crossing the border on political activities is inevitable. I am not worried about it. For-profit companies can push money into Canada to deal with political things; charities can too. It is a tiny amount of money.

In fact, when we looked at the stats, I told you I am concerned about the current Liberal opening up of charities to spend 100 per cent of their resources on political activities. In the old days when you were capped at 10 per cent, which means you could spend \$25 billion as a sector, because it is a \$250 billion sector, they only spent \$25 million. That is how much Canadian charities spent on political activities, which is one thousandth of what they could.

The average charity is not that interested in being involved in political activities. Some will occasionally get involved. Their idea of political activities is meeting senators and MPs and that type of thing; it is nothing too provocative. I am all for charities being involved in political activities, but I am worried that if we allow unlimited political, it will mean 20, 30, 50 or 100 charities spending hundreds of millions or billions on political activities and there is no charity going on there. I am all for political activities as long as there is actually charity in the same organization.

Senator Omidvar: I will get to Mr. Goldfarb. I am trying to get my head around your brief.

Mark, why do you think the federal government is continuing with its appeal of *Canada Without Poverty v. the Attorney General of Canada* when Bill C-86 reflects the decision of Justice Morgan? Can you tell us why?

Mr. Blumberg: The CWP decision was a poorly written piece that basically went into a lot of different issues, not just political activities. Justice Morgan made a statement in his decision that you can't tell any activity apart from a different activity, so terrorist activities are no different than charitable activities and political activities are no different than fundraising activities. He took it to such an extreme level that I don't think any government — it doesn't matter who is in power — cannot appeal it. They will have to appeal it.

Political is one issue, but there are a whole lot of issues. We treat fundraising activities differently than administration or charitable activities. There are reasons for it. There are rules that

pas surpris que des donateurs ou des entités du Canada versent plusieurs fois ce montant à des organismes de bienfaisance américains pour influencer les choses aux États-Unis. Il est inévitable qu'on finance des activités politiques de part et d'autre de la frontière. Cela ne m'inquiète pas. Les sociétés à but lucratif peuvent financer des activités politiques au Canada, et les organismes de bienfaisance le peuvent aussi. Ce sont des montants négligeables.

En fait, lorsque nous avons regardé les statistiques, j'ai exprimé ma préoccupation sur l'intention du gouvernement libéral actuel de permettre aux organismes de bienfaisance de dépenser toutes leurs ressources à des fins politiques. Il y avait auparavant un plafond de 10 p. 100. Le secteur — qui vaut 250 milliards de dollars — pouvait dépenser 25 milliards de dollars, mais ne dépensait que 25 millions de dollars. Voilà la somme que les organismes de bienfaisance canadiens consacrent aux activités politiques. Cela représente un millième de ce qu'ils pourraient dépenser.

La plupart des organismes de bienfaisance n'ont aucun intérêt pour la participation aux activités politiques. Certains le font à l'occasion. Pour eux, les activités politiques sont synonymes de rencontres avec les sénateurs et les députés, et cetera. Rien de trop provocant. Je n'ai absolument rien contre leur participation à des activités politiques, mais ce qui me préoccupe, c'est que sans limites pour les activités politiques, nous nous retrouverons avec 20, 30, 50 ou 100 organismes de bienfaisance qui dépenseront des centaines de millions de dollars à des fins politiques, voire des milliards, sans mener quelque activité de bienfaisance que ce soit. Je suis tout à fait favorable à leur participation politique, pourvu qu'ils aient vraiment des activités de bienfaisance.

La sénatrice Omidvar : J'arrive à vous, monsieur Goldfarb. J'essaie de comprendre votre mémoire.

Mark, pourquoi le gouvernement fédéral maintient-il, à votre avis, son appel de l'arrêt *Canada Sans Pauvreté c. Procureur général du Canada*, alors que le projet de loi C-86 reflète la décision du juge Morgan? Pouvez-vous nous dire pourquoi?

M. Blumberg : L'arrêt *Canada Sans Pauvreté* était une décision mal rédigée qui, essentiellement, traitait de nombreux enjeux différents et non seulement des activités politiques. Dans cette décision, le juge Morgan déclare qu'on ne peut différencier les diverses activités, ce qui signifie qu'il n'y a aucune distinction entre les activités terroristes et les activités de bienfaisance, ou entre les activités politiques et les activités de financement. C'est si extrême que je ne pense pas qu'un gouvernement, peu importe qui est au pouvoir, ait le choix : il doit porter l'affaire en appel.

Les activités politiques sont un enjeu parmi beaucoup d'autres. Les activités de financement ne sont pas traitées de la même façon que les tâches administratives et les activités de

are different for it, and we can discuss those further. That is why I think they had to appeal it.

This particular government decided, after they literally did a 180-degree turn from a 10 per cent rule to making a new rule called ancillary and incidental, which means maybe even less than 10 per cent, to allow 100 per cent political, and all within the span of five weeks. This is more like the Trump White House than what we expect from Canadian politicians. It was a complete reversal. I have no idea what's going on, but I am worried about one thing. After watching what happened since Citizens United in the United States where they unleashed basically freedom of speech and you can spend as much money as you want, we're going to have a few people with some very peculiar views in some cases, but they're very wealthy, spending large amounts of money, and the charity sector will be used basically like a proxy war like they have in some countries where different powers are fighting each other. It's very unfortunate because this will not have much to do with charity, it will have to do with political influence and stuff like that.

Why? I have no idea. You would have to talk to the Department of Finance as to why they came up with such a formulation. One of my recommendations is that they tap it down a little bit so that a charity can do up to 50 per cent political but they have to do at least 50 per cent charitable. I don't think that's too much to ask for a registered charity. I'm not a fan of the current finance proposals.

Senator Seidman: Mr. Blumberg, I will continue along this path because it's extremely provocative. If I look at all of your recommendations, they are virtually all about transparency. You said at the outset you were going to talk about regulation, and you focused on transparency. This is your area of specialty in your legal practice, I believe. Given your work, do you see a serious issue with transparency? You talk about the necessity for public disclosure of financial statements of all Canadian charities and public disclosure about lack of information or fraudulent information produced by a charity. Are you giving us a loud message that there are serious problems with transparency?

Mr. Blumberg: As you know, there are 80,000 to 100,000 non-profits that are not charities. They file a two-page form once a year with the federal government that no one gets to see, including you can't see it. This is one of the things I find scary: I get the fact that the government doesn't trust the people, but they don't trust you guys, they don't trust MPs and they don't even trust the RCMP. Unless a person's life is at risk, the CRA is not allowed to share even with police forces.

bienfaisance. Il y a des raisons à cela. Il y a des règles différentes pour cela, et nous pourrions en discuter davantage. Voilà pourquoi je pense qu'il devait interjeter appel.

Ce gouvernement a décidé — après un véritable virage à 180 degrés pour passer de la règle des 10 p. 100 à une nouvelle règle sur les activités dites accessoires, ce qui signifie que cela pourrait même être en deçà de 10 p. 100 — de permettre des activités exclusivement politiques, tout cela en cinq semaines. C'est plus caractéristique de l'administration Trump que de ce qu'on attend des politiciens canadiens. C'est une volte-face complète. Je n'ai aucune idée de ce qui se passe, mais une chose me préoccupe. Après avoir observé les événements depuis l'affaire Citizens United aux États-Unis, alors qu'ils ont essentiellement enlevé toute restriction à la liberté d'expression et permis des dépenses illimitées, on verra un nombre limité de personnes très bien nanties ayant des opinions bien arrêtées sur certains sujets qui pourront dépenser sans compter. Le secteur de la bienfaisance sera essentiellement utilisé dans une guerre par procuration, comme ce qu'on voit dans les luttes de pouvoir dans certains pays. C'est très malheureux, parce que cela n'aura pas grand-chose à voir avec la bienfaisance. Ce sera plutôt une question d'influence politique et de choses du genre.

Pourquoi? Je n'en ai aucune idée. Vous devriez demander aux gens du ministère des Finances pourquoi ils ont choisi cette formulation. J'ai notamment recommandé de réduire le pourcentage. Ainsi, les activités politiques pourraient représenter jusqu'à 50 p. 100 des activités, avec au moins 50 p. 100 d'activités de bienfaisance. Je ne pense pas que c'est trop demander aux organismes de bienfaisance enregistrés. Je ne suis pas favorable aux propositions actuelles du ministère des Finances.

La sénatrice Seidman : Monsieur Blumberg, je vais poursuivre sur cette voie, parce que c'est extrêmement provocateur. La presque totalité de vos recommandations vise la transparence. Vous avez dit au début de votre témoignage que vous alliez parler de réglementation, et vous vous êtes centré sur la transparence. C'est votre domaine de spécialité, je crois. Selon votre expérience, voyez-vous un problème important en matière de transparence? Vous parlez du besoin de la divulgation publique des états financiers de tous les organismes de bienfaisance canadiens et de la divulgation des renseignements manquants ou des renseignements frauduleux produits par les organismes de bienfaisance. Est-ce que vous voulez nous dire que la transparence est un grave problème dans ce domaine?

M. Blumberg : Comme vous le savez, il y a 80 000 à 100 000 organismes à but non lucratif qui ne sont pas des organismes de bienfaisance. Ils remplissent un formulaire de deux pages une fois par année pour le gouvernement fédéral, que personne ne voit, même pas vous. C'est l'une des choses qui me fait peur : je comprends que le gouvernement ne fasse pas confiance aux gens, mais il ne vous fait pas confiance à vous non plus; il ne fait pas confiance aux députés, ni même à la GRC. À

In Toronto, we had the St. Michael's College School matter. If CRA was auditing that, they would not be able to tell the police that there was a problem. Maybe I'm exaggerating, but the fact is unless it involves the possibility that someone will get badly hurt or killed, essentially the CRA is precluded from telling anyone about it, and this makes no sense to me.

You have two problems: One is on the non-profit side. CRA can't release these two-page forms, which really tell you very little but they tell you something. Wouldn't you like to know if a particular non-profit has \$100 million in revenue or assets or whatever? They can't release that.

On the charity side, they can't tell you if a charity is involved, for example, with terrorism. They can't tell you if a charity is involved with massive child abuse scandals or any of this sort of stuff. Also, \$7 billion worth of receipts improperly issued in the last 10 years; if you were to ask them about a particular charity, for example, one that was based a few kilometres from this place we're talking in now, why they issued \$60 million or \$70 million, well, now that they are no longer a charity they can talk about it, but while it's a charity they can't.

We're making it very difficult for donors. We're basically saying if you want the financial statements of a charity, you can request them from CRA. Technically it's provided and it can be requested, so then two or three months later you will get your return. We have encouraged the charities, although it's not a legal requirement, to put up their financial statements on their website, if possible. I'm talking about bigger charities. The little group that has a \$10,000 budget I'm not worried about at all in terms of that sort of thing. In fact, many of them are very transparent about everything that goes on in the organization.

I feel like we need to do more to allow CRA, when it comes to serious abuse, to be able to say something, as we have with the U.K. The Charity Commission for England and Wales can do it, and the Australians can do it. There is no reason it can't be done and non-profits to have a bit of transparency so we know about these groups that we know so little about.

moins que la vie d'une personne ne soit en danger, l'ARC n'a pas le droit de transmettre ces renseignements, pas même aux forces policières.

À Toronto, il y a eu l'affaire de St. Michael's College School. Si l'ARC effectuait une vérification, elle ne pourrait pas dire à la police qu'il y a un problème. J'exagère peut-être, mais à moins qu'une personne risque de se blesser gravement ou de mourir, l'ARC n'a pas le droit d'en parler à qui que ce soit, et c'est insensé, à mon avis.

Il y a deux problèmes : l'un a trait au secteur non lucratif. L'ARC ne peut publier ces formulaires de deux pages, qui nous en disent très peu, mais qui nous disent quelque chose quand même. Ne voudriez-vous pas savoir si un organisme à but non lucratif en particulier avait des revenus ou des actifs de 100 millions de dollars, par exemple? L'ARC ne peut publier ces renseignements.

En ce qui a trait aux organismes de bienfaisance, l'ARC ne peut vous dire si un organisme est impliqué dans des activités terroristes, par exemple. Elle ne peut pas vous dire s'il est impliqué dans un scandale de maltraitance des enfants, rien de tout cela. De plus, il y a eu 7 milliards de dollars de reçus délivrés de façon irrégulière au cours des 10 dernières années. Si l'on posait des questions au sujet d'un organisme en particulier, par exemple celui qui se situe à quelques kilomètres d'ici, et qu'on voulait savoir pourquoi il a remis des reçus d'une valeur de 60 ou de 70 millions de dollars, on pourrait obtenir l'information, puisqu'il ne s'agit plus d'un organisme de bienfaisance; mais lorsqu'il en était un, on ne pouvait pas obtenir cette information.

Nous rendons les choses très difficiles pour les donateurs. Nous leur disons ni plus ni moins que s'ils souhaitent voir les états financiers d'un organisme de bienfaisance, ils peuvent le demander à l'ARC. Sur le plan technique, on peut demander l'information et la recevoir, deux ou trois mois plus tard. Nous avons encouragé les organismes de bienfaisance — bien que ce ne soit pas une obligation juridique — à présenter leurs états financiers sur leur site web, si possible. Je parle des grands organismes de bienfaisance. Ce n'est pas le petit groupe qui dispose d'un budget de 10 000 \$ qui me préoccupe. En fait, bon nombre de ces petits organismes font preuve d'une très grande transparence en ce qui a trait à leurs activités.

Je crois qu'il faut en faire plus pour permettre à l'ARC de dire quelque chose lorsqu'il est question d'abus graves, comme c'est le cas au Royaume-Uni. La Charity Commission de l'Angleterre et du pays de Galles peut le faire, et les Australiens peuvent eux aussi le faire. Il n'y a aucune raison de ne pas le faire. Il faut pouvoir exiger des organismes à but non lucratif qu'ils fassent

Senator R. Black: I will direct my short question to Mr. Blumberg. Recommendation No. 7 is that the government consider the pros and cons of implementing a system where the ability to issue tax receipts is not based on being a registered charity but rather a narrower category of deductible gift recipient. Can you explain that more for me?

Mr. Blumberg: This is the situation in Australia. I'm not saying we should adopt it. I find sometimes that people pick and choose things from other jurisdictions. My view is I'm happy to take any charity system from Australia, the U.K. or whatever. Let's just take the whole thing. But to just take little pieces can be an issue.

In Australia, you can be a charity — and there are lots of those — but deductible gift recipients are the guys who get to issue the receipts, like what we would call a registered charity. They just exclude huge groups of people. For example, all the churches, the synagogues and the mosques are excluded. In other words, they tailor the benefits very much more precisely to exactly who they want to provide it to.

I'm not saying this is a good idea, but maybe we need to think about a different system. That is just one angle one can think about. More importantly, if we're spending all our time talking about what is the definition of charity and should it be a statutory definition and all this, we get into some heavy issues around who really gets a lot of tax benefits, and that's something we really need to think about.

Senator R. Black: Thank you.

Senator Duffy: Thank you both, gentlemen, for coming here tonight.

Picking up on your comments, Mr. Blumberg, on the wild west of giving and spending that is foreseen under the bill that's currently before Parliament. Under *Citizens United*, the free speech decision of the United States Supreme Court, we saw the proliferation of PACs, political action committees, which buy negative ads that bombard viewers in Canada. If they've been watching television from the United States in the last couple of months, they've seen a proliferation of negative ads. A lot of Canadians think we're better than that and we don't want that here. Is it realistic to think that that will come?

Mr. Blumberg: As I like to say, I think Canadians are 10 per cent better than Americans, so not much better. Quite frankly, we're not so superhuman. I predicted that we will have a prime minister in ten years that will be something like Ezra

preuve de transparence afin que nous en sachions plus sur ces groupes.

Le sénateur R. Black : Je vais poser une courte question à M. Blumberg. La recommandation 7 veut que le gouvernement songe aux avantages et aux inconvénients d'un système où l'octroi de reçus à des fins fiscales ne se fonderait pas sur le statut d'organisme de bienfaisance enregistré, mais bien, sur une catégorie plus restreinte relative aux bénéficiaires de dons déductibles. Pourriez-vous m'expliquer cela?

M. Blumberg : C'est ce qui se passe en Australie. Je ne dis pas qu'il faudrait faire la même chose. Je trouve que parfois, les gens ne choisissent que quelques parties du système des autres administrations. Je serais heureux d'adopter le système de l'Australie, du Royaume-Uni ou de n'importe où, mais il faudrait le prendre en entier. Si l'on ne prend que quelques morceaux, cela peut être problématique.

En Australie, vous pouvez avoir un organisme de bienfaisance — et ils sont nombreux —, mais seuls les bénéficiaires de dons déductibles peuvent délivrer des reçus, comme ce que nous appelons les organismes de bienfaisance enregistrés. De grands groupes de personnes sont exclus. Par exemple, les églises, les synagogues et les mosquées sont exclus. En d'autres termes, on oriente les avantages avec beaucoup plus de précision.

Je ne dis pas que c'est une bonne idée, mais nous devrions peut-être songer à un autre système. C'est une façon de voir les choses. De façon plus importante, si nous passons tout notre temps à parler de la définition d'un organisme de bienfaisance, de la possibilité d'une définition statutaire, et cetera. alors nous devons aborder d'importantes questions comme qui aura droit aux avantages fiscaux, et il faut y réfléchir.

Le sénateur R. Black : Merci.

Le sénateur Duffy : Je vous remercie, messieurs, d'être ici ce soir.

J'aimerais revenir à vos commentaires, monsieur Blumberg, au sujet de la situation qui pourrait se produire avec les dons et les dépenses si le projet de loi devant le Parlement était adopté. Dans l'affaire *Citizens United*, la décision de la Cour suprême des États-Unis au sujet de la liberté d'expression a donné lieu à la prolifération des comités d'action politique, qui achètent des publicités négatives et bombardent les téléspectateurs au Canada. Ceux qui regardent la télévision aux États-Unis depuis quelques mois ont observé une prolifération de publicités négatives. Bon nombre de Canadiens pensent que nous pouvons faire mieux et ne veulent pas de cela ici. Est-ce réaliste de penser qu'une telle chose puisse arriver?

M. Blumberg : J'aime dire que les Canadiens sont 10 p. 100 meilleurs que les Américains; ce n'est pas beaucoup. Nous ne sommes pas des surhumains. Je prédis que dans 10 ans, nous aurons un premier ministre qui ressemblera à Ezra Levant.

Levant. That sounds shocking, but if you had predicted Donald Trump ten years ago, that would have been shocking too.

We're heading down that road, and in fact it's a slippery road we're going to slide down, whether we like it or not, if we allow charities to receive unlimited donations for political activities and give, in some cases, 70 per cent tax benefits. We're not talking about what average people get in tax benefits. We're talking about sophisticated legal schemes and also just regular donations of publicly listed securities where you're getting 70 per cent. If we allow unlimited donations and unlimited political activities, remember it won't be partisan activities. They just won't mention the names of the politicians, but they will mention taxes need to be at a 10 per cent cap and we need to have no minimum wages and we need to have all this other stuff that certain people believe, which is non-partisan political types of things. I'm worried that if we have a flow of hundreds of millions or billions of dollars, yes, exactly what happened in the States will happen here. It will be slightly different, but I am very worried about that, yes.

Senator Duffy: Jane Mayer is an American journalist who wrote a book called *Dark Money* that is detailed on how these kinds of pressure groups are structured. One of the biggest things parliamentarians are getting emails about these days is gun control. We get stacks and stacks of not only email but also letters through the regular post, when it's running. Would you think I'm out to lunch here? I can think of gun control, abortion rights, environmental issues/pipelines, immigration, reduction of welfare payments or other social assistance to vulnerable groups. Will these all be targets or potential targets if this legislation passes?

Mr. Blumberg: Absolutely, and more. It will depend on which billionaire is really unhappy with something. Unfortunately, they call it *Citizens United*, as you mentioned, the U.S. case. I don't think American citizens are that united right now.

This is called "Canada Without Poverty," and my fear is that in 10 years' time we will have double or triple the poverty we have now because we will have certain special interests fighting with huge amounts of resources and people being bombarded with this sort of stuff. All of the things you mentioned in terms of gun control, abortion and environmental, absolutely, these will become fields of warfare. But there are other ones. Israel will be one where hundreds of millions of dollars will be spent by those who criticize Israel and those who defend Israel. There will be huge amounts of money. I cannot tell you on what topics exactly because it depends on which rich people or corporations decide they will spend \$100 million or bombard the airwaves with this stuff, absolutely.

The Chair: What if those donations were ancillary to charitable purposes?

Cela peut vous choquer, mais si l'on avait prédit il y a 10 ans que Donald Trump serait président, vous auriez aussi été choqués.

Nous nous engageons sur cette voie, et ce sera une route glissante, que nous le voulions ou pas, si nous permettons aux organismes de bienfaisance de recevoir un nombre illimité de dons pour des activités politiques et si nous accordons dans certains cas jusqu'à 70 p. 100 d'avantages fiscaux. Nous ne parlons pas de gens ordinaires ici. Nous parlons de régimes juridiques sophistiqués et de dons réguliers de valeurs cotées en bourse qui sont associés à des avantages fiscaux de 70 p. 100. Si nous permettons les dons et les activités politiques illimités, n'oubliez pas que ce ne seront pas des activités partisanses. Les organismes ne mentionneront pas le nom des politiciens, mais ils diront qu'il faut un plafonnement des impôts à 10 p. 100, pas de salaire minimum et toutes ces autres choses auxquelles les gens croient, qui ne sont pas partisanses. Je m'inquiète de voir se produire ici la même chose qui s'est produite aux États-Unis, avec un flux de centaines de millions ou de milliards de dollars. Ce sera un peu différent, mais cela m'inquiète.

Le sénateur Duffy : Jane Mayer est une journaliste américaine qui a écrit un livre intitulé *Dark Money*, qui explique la façon dont ces groupes de pression sont structurés. Ces jours-ci, les parlementaires reçoivent surtout des courriels au sujet du contrôle des armes à feu. Nous recevons des tonnes et des tonnes de courriels et aussi des lettres par la poste, lorsqu'elle fonctionne. Est-ce que je me trompe? Je pense au contrôle des armes à feu, à l'avortement, aux enjeux environnementaux, aux pipelines, à l'immigration, à la réduction des prestations d'aide sociale ou d'autres formes d'aide offertes aux groupes vulnérables. Est-ce que ce seront toutes des cibles potentielles si la loi est adoptée?

M. Blumberg : Tout à fait; et plus encore. Cela dépendra de quel milliardaire sera insatisfait d'une telle chose ou d'une autre. Aux États-Unis, on a appelé cette affaire *Citizens United*, mais malheureusement, je ne crois pas que les citoyens américains soient très unis à l'heure actuelle.

L'organisation s'appelle Canada Sans Pauvreté et je crains que dans 10 ans, le taux de pauvreté soit deux ou trois fois plus élevé qu'aujourd'hui, parce que certains intérêts se livreront bataille avec d'imposantes ressources et que les gens seront bombardés de toutes parts. Tout ce dont vous avez parlé — le contrôle des armes à feu, l'avortement, l'environnement — sera un champ de bataille. Mais il y en a d'autres. Ceux qui critiquent Israël et ceux qui le défendent dépenseront des centaines de millions de dollars. Ce seront d'énormes sommes d'argent. Je ne peux pas vous donner les sujets exacts, parce que cela dépend de ce que les gens ou les sociétés riches veulent faire de leur argent, avec quoi ils veulent envahir les ondes.

Le président : Qu'arriverait-il dans le cas des dons auxiliaires?

Mr. Blumberg: If it was incidental and ancillary, which was the Liberal government's position five weeks before they put out this new position, then you could argue it means they can do even less activities than the 10 per cent rule we have now because there are some cases that say incidental and ancillary is limited.

I was not saying we should do that. I actually like the rules we have now. I think they should appeal the case and ultimately it will go to the Supreme Court and then see what the court says. I think the Supreme Court will take the position at the end that this is not an infringement that is unnecessary and that it is appropriate for registered charities. We are not imposing it on individuals. An individual can still say whatever they want. We are talking about expenditures of charity money that is tax subsidized.

By the way, if you want to do unlimited political activities, it is so easy. Just set up a non-profit, which is tax-exempt, and you can do unlimited partisan or non-partisan political activities and no one will bug you. Should we be allowing some research institute to spend 100 per cent of its money on purely political? Someone will mention the Fraser Institute or the CCPA, I know, and yes, and there are ten or twenty of these organizations, but if you read the public vitriol directed to some of these organizations, you realize if we have 20 or 30 of them right now, when we have 300 or 500 of them one day, it will not necessarily be a better sector. There is just going to be more people thinking that charities are partisan groups, and that is unfortunate.

The Chair: Having done some political fundraising in my day, it seems to me that it skews the system. The fact of the matter is that someone in the House of Commons is introducing this bill. Thank God it has to come through the Senate. That is all I can say.

Senator Duffy: It is the ultimate irony, Mr. Chair, that special interest advocacy groups would use charitable legislation to turn it back against the government and the institutions that Canadians hold dear. Talk about the law of unintended consequences.

Senator Omidvar: Mr. Goldfarb, thank you so much for coming and talking to us. To be perfectly frank, we haven't heard before about the Canada Not-for-Profit Corporations Act, but we're trying to get our heads around it. It is not that we are not interested, but it is just a little dense. Let me ask you a simple question. We heard from previous witnesses that not-for-profits should be divided into those that operate for a public benefit and those that operate for private benefit. How would

M. Blumberg : Si les dons étaient accessoires et auxiliaires — ce qui représentait la position du gouvernement libéral cinq semaines avant qu'il ne change d'avis —, alors on pourrait réaliser encore moins d'activités qu'avec la règle actuelle de 10 p. 100, parce que dans certains cas, ces dons accessoires et auxiliaires sont limités.

Je ne dis pas que c'est ce que nous devrions faire. En fait, j'aime les règles qui sont en place actuellement. Je crois qu'il faudrait porter la cause en appel et laisser la Cour suprême trancher. À mon avis, la Cour suprême déterminera qu'il ne s'agit pas d'une violation non nécessaire et que c'est approprié pour les organismes de bienfaisance enregistrés. Nous n'imposons rien à personne. Les gens peuvent quand même dire ce qu'ils veulent. Nous parlons de l'argent des organismes de bienfaisance, qui provient de subventions.

En passant, si vous voulez vous adonner à des activités politiques non restreintes, c'est très facile. Vous n'avez qu'à mettre sur pied un organisme de bienfaisance, qui est exempté d'impôt, puis vous pourrez faire des activités politiques partisans ou non partisans et personne ne viendra vous déranger. Est-ce qu'on devrait permettre à un institut de recherche de dépenser tout son argent à des fins politiques? Certains parleront de l'Institut Fraser ou du Centre canadien de politiques alternatives, le CCPA, je sais, eh oui, il existe 10 ou 20 organisations du genre, mais si vous lisiez toutes les attaques qui sont dirigées à certaines de ces organisations, vous comprendriez que le secteur ne se porterait peut-être pas mieux si nous avions 300 ou 500 organisations au lieu de 20 ou 30. Il n'y aura qu'un plus grand nombre de personnes qui penseront que les organismes de bienfaisance sont des groupes partisans, et c'est dommage.

Le président : J'ai fait des collectes de fonds politiques à une certaine époque et il me semble que cela nuise au système. Le fait est qu'un député de la Chambre des communes présente ce projet de loi. Dieu merci, ces mesures législatives doivent passer par le Sénat. C'est tout ce que je peux dire.

Le sénateur Duffy : C'est le comble de l'ironie, monsieur le président, que les groupes d'intérêt et de défense des droits puissent utiliser la loi sur les organismes de bienfaisance pour tourner le dos au gouvernement et aux institutions qui sont chères aux Canadiens. C'est ce qu'on appelle la loi des conséquences imprévues.

La sénatrice Omidvar : Monsieur Goldfarb, nous vous remercions de venir témoigner devant nous. Pour être honnête, nous n'avions pas encore entendu parler de la Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif, mais nous essayons de la comprendre. Ce n'est pas qu'elle ne nous intéresse pas, mais elle est un peu dense. J'aimerais vous poser une question simple. D'autres témoins nous ont dit qu'il faudrait distinguer les organismes à but non lucratif qui visent le bien public et celles

that recommendation fit into the CNCA?

Mr. Goldfarb: That is actually a good question, and there is no easy answer to that. I know some organizations are saying we need to have separate legislation for member benefit organizations, non-profits, and another set of legislation for public benefit organizations. I think most of the people I speak to think you could do it in one statute. It is not a sexy topic, unfortunately, like this issue of political advocacy, so it's hard to deal with, and it is part of the problem that we feel the sector doesn't get the respect it needs, if I can pick up on what someone said before.

It is quite possible to build a statute using the existing statute as a base and fixing it so that they recognize if the ultimate purpose of the organization is to deal with something of interest to the public as a whole, like art galleries, education or medicine or something where the members don't walk away with something in their pocket or don't put their own money in and get a benefit out of it. Golf clubs are a perfect member benefit.

You can build in a mechanism within the statute that will allow you to say that in the case of member benefit organizations, you are not restricted in certain ways with what you do with your money at the end of the piece, and this is self-selected on day one. You become a public benefit organization on day one. You will not go back and forth like a yo-yo, as I said. You will not find out you were suddenly made into a public benefit organization because someone gave you some money. That simply won't happen. You are either one or the other from day one, which is all we ever asked for and didn't get and weren't taken seriously when we explained what would happen.

Again, it is the same with corporate democracy. If you have no personal benefit from the corporation or an economic stake in the corporation and the people who found it want it to be set up in a way that doesn't give their members negative control or vetoes where a small group can effectively thwart the majority, then they should be able to do that. That is all we are asking.

Senator Omidvar: To further my understanding about this, do you believe that private benefit not-for-profits should enjoy some tax exemptions? Why should they? They provide a private benefit.

Mr. Goldfarb: Currently, under the Income Tax Act, they are not-for-profits because they are not allowed to make a profit. There is a distinction between a not-for-profit that ends up at the end of the day with a profit, and that is tax legislation. They can lose their non-profit status. CRA can go to them and say, "Sorry, you are not allowed to make a profit. You will now have to file a tax return and pay on it." Some of those organizations do pay taxes on some of their operations.

qui visent le bien privé. Est-ce que cette recommandation s'harmoniserait à la LCOBNL?

M. Goldfarb : C'est une bonne question, et il n'est pas facile d'y répondre. Je sais que certaines organisations disent qu'il faut une loi distincte pour les organisations qui profitent aux membres, les organismes à but non lucratif, et un autre ensemble de lois pour les organisations qui servent le public. Je crois que la plupart des gens à qui je parle pensent qu'on peut les réunir dans une seule loi. Ce n'est pas un sujet très sexy, malheureusement, comme la question des causes politiques, alors il est difficile à aborder, et c'est l'une des raisons pour lesquelles nous croyons que le secteur ne jouit pas du respect dont il a besoin, pour reprendre les mots d'une autre personne.

Il est tout à fait possible d'utiliser la loi existante pour en créer une nouvelle qui reconnaisse que l'objectif de certaines organisations — comme les galeries d'art et les organismes du domaine de l'éducation ou de la médecine — n'est pas de donner de l'argent à leurs membres ou à profiter de leur argent. Les clubs de golf sont un exemple parfait des avantages pour les membres.

On peut intégrer un mécanisme à la loi qui vous permettra de dire que les organisations qui profitent aux membres ne sont pas restreintes dans la façon dont elles gèrent leur argent et que c'est déterminé dès le premier jour. Les organismes qui servent le public sont ainsi désignés dès le jour un. On ne peut pas passer de l'un à l'autre et jouer au yo-yo, comme je l'ai déjà dit. Une organisation ne se transformera pas en organisme dédié au bien public parce qu'une personne lui a donné de l'argent. Cela n'arrivera pas. C'est l'un ou l'autre dès le départ et c'est tout ce que nous voulons. Nous n'avons pas été pris au sérieux lorsque nous avons expliqué ce qui allait arriver.

Encore une fois, il en va de même avec la démocratie d'entreprise. Si vous ne tirez pas un profit personnel de la société ou que vous n'avez pas d'intérêt économique dans une société et que les personnes qui l'ont fondée veulent l'organiser de manière à ce que les membres n'exercent pas un contrôle négatif ou un droit de veto et à ce qu'un petit groupe ne puisse pas aller à l'encontre de la majorité, alors elles devraient pouvoir le faire. C'est tout ce que nous demandons.

La sénatrice Omidvar : Aidez-moi à mieux comprendre : croyez-vous que les organismes à but non lucratif qui profitent au privé devraient être exemptés d'impôt? Pourquoi? Ils offrent des avantages privés.

M. Goldfarb : À l'heure actuelle, en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, ce sont des organismes à but non lucratif parce qu'ils n'ont pas le droit de faire des profits. On fait la distinction avec les organismes à but non lucratif qui finissent par faire un profit, et il s'agit de la législation fiscale. Ces organismes peuvent perdre leur statut d'organisme sans but lucratif. L'ARC peut leur dire : « Nous sommes désolés, mais vous n'avez pas le droit de faire un profit. Vous devrez

What Lynn Eakin said was instead of looking at an organization that has 10 different types of activities, and each of them has to balance to zero at the end of the year or you are in trouble, look at the bottom line. If they can't function on the basis of at the end of the year having enough money left over to cover their operating expenses if they have to wind up or have a reasonable reserve fund, then they lose that status.

Senator Omidvar: Thank you.

This question is for Mr. Blumberg. What do you really think about donor-advised funds?

Mr. Blumberg: I use them all the time. I have clients, sometimes, for example, who want to make that large contribution. It is December 20 and the charity application will take another three months. Then the donor-advised fund is helpful to take in money for a period of a few months and then move it over to the entity once it becomes a registered charity.

I am not for or against donor-advised funds. It is more about setting ground rules. Most that I have seen in Canada seem to be responsible and they encourage people to push out 3.5 or 5 per cent or more per year, but there are stories of some people who put money in and who have been assured they will never have to spend any of the money because there isn't a disbursement requirement on each of the funds.

There is also a concern that, for example, a private foundation is giving money to a donor-advised fund and then accumulating it there, so they are meeting their "disbursement requirement" but not actually spending any money on charity.

There is also the delay concern. Is it delaying money getting into the hands of little groups? Another argument can be made that having some of these banks and community foundations hassling big donors or individuals, wealthy people, to put money into a donor-advised fund may increase the amount of money coming into the sector.

It is hard to know, but I would say that as the Americans have stringent requirements, it is not a bad idea at least to look into the possibility of some requirements. Some of the ideas in the States have been that you put money in, and within five years it all needs to be out, so that means 20 per cent a year. That is one option. There are many options.

maintenant faire une déclaration de revenus et payer. » Certaines de ces organisations paient des impôts pour certaines de leurs activités.

Ce que disait Lynn Eakin, c'est qu'au lieu de prendre une organisation qui fait toutes sortes d'activités et de dire que chacune de ces activités doit être équilibrée à zéro à la fin de l'année sinon l'organisation aura des ennuis, il faudrait plutôt aller à l'essentiel. Si les organismes ne peuvent avoir suffisamment d'argent à la fin de l'année pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement, s'ils doivent régler leurs affaires et avoir un fonds de réserve raisonnable, alors ils perdent leur statut.

La sénatrice Omidvar : Merci.

Ma prochaine question s'adresse à M. Blumberg. Que pensez-vous vraiment des fonds orientés par le donateur?

M. Blumberg : Je les utilise tout le temps. Par exemple, certains de mes clients veulent faire une grande contribution. Nous sommes le 20 décembre et la demande d'admissibilité d'un organisme de bienfaisance prendra trois mois. Le fonds orienté par le donateur peut nous permettre de prendre cet argent pendant une certaine période — pendant quelques mois — pour ensuite le déplacer vers l'entité lorsqu'elle devient un organisme de bienfaisance enregistré.

Je ne suis ni pour ni contre les fonds orientés par le donateur. Il faut plutôt établir des règles de base. Ce que j'ai vu au Canada me semble dans la plupart des cas raisonnable. On encourage les gens à donner 3,5 à 5 p. 100 de plus par année, mais dans certains cas, les gens placent l'argent et on leur assure qu'ils n'auront jamais à le dépenser parce qu'il n'y a pas de contingent de versement sur chacun des fonds.

On s'inquiète aussi de voir par exemple une fondation privée donner de l'argent à un fonds orienté par le donateur et le laisser là afin de respecter le contingent de versement sans vraiment donner de l'argent à un organisme de bienfaisance.

De plus, on se demande si l'on ne fait pas que retarder le moment où les petits groupes pourront mettre la main sur l'argent. Certains diront qu'en harcelant les grands donateurs — les gens riches — pour qu'ils placent de l'argent dans les fonds orientés par le donateur, les banques et les fondations communautaires pourraient faire augmenter les dons dans le secteur.

C'est difficile à dire, mais comme les Américains ont des critères stricts, je crois qu'il ne serait pas mauvais de songer à la possibilité d'en établir quelques-uns ici. Aux États-Unis, l'argent placé doit être retiré à l'intérieur d'une période de cinq ans; cela signifie 20 p. 100 par année. C'est une option, mais il y en a beaucoup d'autres.

I think it is more than just the issue of donor-advised funds. It is also the issue of money moving from one registered charity to another. In some cases it is not always for the simple, obvious reason of just helping a charity. Sometimes it is circuitous and there are all sorts of games being played by a small number of people that one wants to also think about and have rules about.

The Chair: I jokingly said that what we do here is provide more work for lawyers, and we've spent the last hour proving exactly that.

Regarding your comment, Mr. Blumberg, about the need for some appeals in the courts, an appeal needs somebody to take the risk of doing that. It is not a cheap proposition, as you would know. If some of these go without appeal, you know what happens — it stays on the books. However, when the legislation gets here, you've converted six of us, anyway, who will be on the list speaking on that subject.

I'd like to thank both of you. You both brought different perspectives to our study, and Mr. Goldfarb, Senator Omidvar is right. You have provided an interesting angle for us. It's the first time we've heard it, so you may have generated some more thought.

Mr. Blumberg, it's always good to see you.

(The committee adjourned.)

Je crois que cela va au-delà des fonds orientés par le donateur. Il y a aussi les fonds qui sont déplacés d'un organisme enregistré à un autre. Dans certains cas, ce n'est pas seulement pour une raison évidente et simple ni pour aider un organisme. Parfois, certaines personnes prennent des détours et jouent à toutes sortes de jeux; c'est pour cela que nous devons avoir des règles.

Le président : J'ai dit à la blague que nous donnions plus de travail aux avocats, et c'est exactement ce que nous avons fait au cours de la dernière heure.

Monsieur Blumberg, en ce qui a trait à votre commentaire sur le besoin de porter certains dossiers en appel, il faut que quelqu'un soit prêt à prendre ce risque. Ce n'est pas une petite proposition, comme vous le savez. Si certains de ces cas sont portés en appel, vous savez ce qui arrivera... cela reste dans les livres. Toutefois, lorsque la loi arrivera ici, nous serons au moins six à vouloir parler de ce sujet.

Je vous remercie tous les deux. Vous nous avez présenté des points de vue différents aux fins de notre étude et la sénatrice Omidvar a raison, monsieur Goldfarb : vous nous avez fait part d'un point de vue intéressant. C'est la première fois que nous entendions parler, alors vous allez nous faire réfléchir.

Monsieur Blumberg, c'est toujours un plaisir de vous voir.

(La séance est levée.)

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, November 26, 2018

The Special Senate Committee on the Charitable Sector met this day at 9:04 p.m. to examine the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, non-profit organizations, foundations, and other similar groups; and to examine the impact of the voluntary sector in Canada.

Senator Terry M. Mercer (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: My name is Senator Terry Mercer from Nova Scotia, chair of the committee. I'd like to start by asking senators to introduce themselves.

Senator Omidvar: Ratna Omidvar, Ontario.

Senator R. Black: Robert Black, Ontario.

Senator Duffy: Michael Duffy, Prince Edward Island.

[*Translation*]

Senator Maltais: Senator Maltais from Quebec.

[*English*]

The Chair: Today the committee will continue its study to examine the impact of federal and provincial laws and policies governing charities, non-profit organizations, foundations, and other similar groups; and to examine the impact of the voluntary sector in Canada.

For our witnesses today, we'd like to welcome Ms. Gloria DeSantis, Assistant Professor, Founder/Facilitator, Voluntary Sector Studies Network, University of Regina. As well, we have Mr. Terrance Carter, Managing Partner, Carters Professional Corporation.

Thank you for accepting our invitation to appear. I'd also like to apologize for the long delay as we waited for Royal Assent to be given to a bill in the chamber which would allow us to sit in session.

Thank you for appearing. I'd invite the witnesses to make presentations. I remind everybody the presentation should be five to seven minutes. Then we will get to questions from my colleagues. In the question and answer session, I'd ask everybody to be as short as possible so we can get as many questions and answers in as possible. We'll start with Ms. DeSantis.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 26 novembre 2018

Le Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance se réunit aujourd'hui, à 21 h 4, pour examiner l'impact des lois et politiques fédérales et provinciales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires, et pour examiner l'impact du secteur volontaire au Canada.

Le sénateur Terry M. Mercer (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Je suis le sénateur Terry Mercer de la Nouvelle-Écosse et je suis le président du comité. J'aimerais d'abord demander aux sénateurs de se présenter.

La sénatrice Omidvar : Ratna Omidvar, de l'Ontario.

Le sénateur R. Black : Robert Black, de l'Ontario.

Le sénateur Duffy : Michael Duffy, de l'Île-du-Prince-Édouard.

[*Français*]

Le sénateur Maltais : Sénateur Maltais, du Québec.

[*Traduction*]

Le président : Aujourd'hui, le comité poursuit son examen de l'impact des lois et politiques fédérales et provinciales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires, ainsi que son examen de l'impact du secteur volontaire au Canada.

Nous accueillons aujourd'hui comme témoins Mme Gloria DeSantis, professeure adjointe, fondatrice/animatrice, Voluntary Sector Studies Network, Université de Regina. Nous accueillons également M. Terrance Carter, associé directeur, Carters Professional Corporation.

Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation à comparaître. Je tiens à m'excuser pour notre long retard. Nous attendions que la sanction royale soit donnée à un projet de loi qui nous permettra de siéger pendant que le Sénat siège.

Je vous remercie de témoigner devant le comité. Je vous invite à faire vos exposés. Je rappelle à tous que les exposés devraient durer entre cinq et sept minutes. Ensuite, nous allons passer aux questions de mes collègues. Durant la période des questions, je vais demander à tout le monde d'être aussi bref que possible afin que nous puissions poser le plus grand nombre de questions possible. La parole est d'abord à Mme DeSantis.

Gloria DeSantis, Assistant Professor, Founder/Facilitator, Voluntary Sector Studies Network, University of Regina, as an individual: Thank you very much. Good evening. Thanks for the opportunity to appear this evening. This is a rather important national conversation about charitable legislation in Canada. I applaud your effort here and hope this is the beginning of a new era for us all as we begin to work together in co-creating legislation.

The material I offer this evening is the outcome of my experiences working and volunteering in the non-profit sector for almost 30 years in Ontario and Saskatchewan and more recently as a scholar actively engaged in research and teaching about the sector, its advocacy work, democracy and justice. I've been invited to present my research and advocacy, specifically two things: First, my article entitled *Voices from the Margins: Policy Advocacy and Marginalized Communities*, published in 2010 in an academic journal, which also explains some of the results of my PhD research with human service organizations.

Second, my co-edited book, *The Shifting Terrain: Nonprofit Policy Advocacy in Canada*, which was released in 2017, written with my colleague Nick Mulé.

In general, advocacy may be defined as the act of speaking or of disseminating information intended to influence individual behaviour, public opinion, public policy and law. Advocacy means speaking up in a situation that is viewed as undesirable, unfair and changeable. The 39 human service organizations I interviewed believe the main goal of this advocacy is to improve people's lives through changes to government systems, policies and programs. My research results clearly show the complex nature of advocacy in our communities and hence the problematic nature of current legislation and terminology.

First, the results show the organizations' decisions to embark on advocacy and the type of advocacy strategies chosen were informed by their daily, front line one-on-one work with their clients. Second, public policy advocacy is not a discrete phenomenon with clear dividing lines but rather a fluid process with many decision points along the way involving many different strategies and a diversity of constituents such as clients, volunteers, other non-profit organizations, funders and the media.

Gloria DeSantis, professeure adjointe, fondatrice/animatrice, Voluntary Sector Studies Network, Université de Regina, à titre personnel : Je vous remercie beaucoup. Bonsoir. Je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître devant le comité ce soir. Il s'agit d'une conversation nationale très importante à propos de la législation sur le secteur de la bienfaisance au Canada. Je salue le travail que vous faites ici et j'espère que c'est le début d'une nouvelle ère alors que nous commençons à travailler en collaboration en ce qui concerne la législation.

Les renseignements que je vous fournis s'appuient sur mes expériences de travail et de bénévolat dans le secteur caritatif depuis près de 30 ans, tant en Ontario qu'en Saskatchewan, et plus récemment en tant qu'universitaire qui participe activement à des recherches et qui enseigne sur le secteur, la défense des intérêts, la démocratie et la justice. On m'a invité à présenter mes recherches sur la défense des intérêts, et plus particulièrement les suivantes : mon article intitulé *Voices from the Margins: Policy Advocacy and Marginalized Communities*, publié en 2010 dans une publication universitaire. J'explique notamment dans cet article certains des résultats des recherches que j'ai menées au doctorat sur des organismes axés sur les services à la personne.

En deuxième lieu, il s'agit d'un livre que j'ai rédigé conjointement avec mon collègue Nick Mulé et qui s'intitule *The Shifting Terrain: Nonprofit Policy Advocacy in Canada*. Ce livre a été publié en 2017.

De façon générale, on peut définir la défense des intérêts comme étant le fait de prendre la parole ou de transmettre de l'information en vue d'influencer un comportement individuel, une opinion publique, une politique publique et une loi. La défense des intérêts implique de se faire entendre lorsqu'une situation est considérée comme étant non souhaitable, injuste et modifiable. Les 39 organismes axés sur les services à la personne avec lesquels j'ai effectué des entrevues sont d'avis que le principal objectif de la défense des intérêts consiste à améliorer la vie des gens par l'entremise de changements apportés aux systèmes, aux politiques et aux programmes. Les résultats de ma recherche montrent clairement la nature complexe de la défense des intérêts dans nos communautés et, par conséquent, le problème que posent la législation et la terminologie actuelles.

Premièrement, les résultats montrent que les décisions des organismes de s'engager dans des activités de défense des intérêts et le choix du type de stratégie de défense des intérêts étaient éclairés par le travail quotidien de première ligne avec leurs clients. Deuxièmement, la défense des politiques publiques n'est pas un phénomène discret clairement défini mais plutôt un processus fluide avec de nombreuses décisions à prendre en cours de route qui mettent en cause de nombreuses stratégies différentes et des concitoyens variés, par exemple, des clients, des bénévoles, d'autres organismes à but non lucratif, des bailleurs de fonds et les médias.

In terms of fluid processes, depending on the situation respondents explain they might have been advocating for a change in a government policy but then had to switch to advocating for a research initiative to find answers to some questions that further informed the policy development initiative. In some cases they had to roll out a media campaign in order to bring about awareness of this particular issue in the community.

Third, advocacy differs in visibility and scale across organizations and can best be described using a continuum. At one end are organizations that did advocacy but actually hid it. On the opposite end was yet another group of organizations whose advocacy work was very large scale, formal and visible to everyone.

Fourth, and oddly enough, there is a negative ripple effect from the CRA at the federal level on to provincially registered non-profits.

Finally, before leaving these results it is noteworthy that the confusion about CRA terminology and what is and is not permitted and how organizations try to avoid risk similarly affects small, medium and large organizations.

Thus my recommendation number 1 is key. Nonpartisan public policy dialogue and development should be seen as charitable because it is based on the organization's front-line service delivery work, which is their charitable raison d'être. My recommendation number 2 is to remove conditions and terminology that limit organizations' advocacy work because these create confusion, fear and more work for organizations.

Now I'll turn briefly to my co-edited book. At the level of society, or on a macro scale, I and many other scholars as well as others who work in the charitable non-profit sector believe public policy advocacy is a form of civic engagement and participation.

It is a form of participatory democracy and directly tied to governance.

When legislation limits advocacy, it also limits democracy. The chapters in my book reveal how advocacy has achieved significant progressive policies and programs across Canada that focus on many marginalized societal issues; for example, Northern telecommunications in very sparsely populated areas and the new Saskatchewan disability income support system. But my book also shows devastating results, such as the flooding of Lake St. Martin Anishnaabe community in Manitoba, when collective advocacy was almost non-existent.

En ce qui concerne le processus fluide, selon la situation, les répondants ont expliqué qu'ils ont fait la promotion d'un changement dans une politique gouvernementale, mais qu'ils ont dû faire la promotion d'une initiative de recherche pour trouver des réponses à certaines questions qui justifiaient le changement politique proposé. Dans certains cas, ils ont dû lancer une campagne médiatique pour sensibiliser la population dans la collectivité.

Troisièmement, la visibilité et l'envergure de la défense des intérêts diffèrent et on peut dire que les activités de défense des intérêts s'inscrivent dans un continuum; c'est la meilleure description. D'un côté du continuum, il y avait des organismes qui menaient des activités de défense mais les cachaient. À l'autre bout du continuum, il y avait un autre groupe d'organismes dont le travail de défense des intérêts était officiel, visible et à grande échelle.

Quatrièmement, et c'est assez curieux, la législation fédérale actuelle a un effet négatif sur les organismes sans but lucratif enregistrés auprès des provinces.

Enfin, il convient de mentionner que la confusion entourant la terminologie de l'Agence du revenu du Canada, l'ARC, les activités permises ou non et la façon d'éviter les risques a une incidence sur les organismes de petite, moyenne et grande taille.

Ma première recommandation est donc importante. Le dialogue non partisan sur les politiques publiques et l'élaboration de ces politiques devraient être perçus comme étant des activités de bienfaisance parce qu'ils sont fondés sur la prestation de services de première ligne par les organismes. Ce travail constitue leur raison d'être. En deuxième lieu, je recommande de retirer les conditions et la terminologie qui limitent le travail de défense des intérêts des organismes et créent de la confusion, des craintes et davantage de travail pour les organismes.

Je vais maintenant vous parler brièvement du livre que j'ai corédigé. Moi-même, de nombreux autres universitaires et d'autres personnes qui travaillent dans le secteur des organismes de bienfaisance sans but lucratif estimons que la défense des politiques publiques est une forme de mobilisation civique au sein de la société en général.

C'est une forme de démocratie participative qui est directement liée à la gouvernance.

Lorsque la législation limite la défense des politiques, elle limite aussi la démocratie. Les chapitres de mon livre révèlent comment la défense des intérêts a donné lieu à des politiques et à des programmes progressistes importants au Canada qui portent sur de nombreux enjeux de société marginalisés. Par exemple, les télécommunications dans des régions du Nord très peu peuplées et le nouveau régime de prestations d'invalidité de la Saskatchewan. Cependant, mon livre révèle aussi des résultats dévastateurs, tels que l'inondation de la collectivité des

It is noteworthy that the term “advocacy” has been soiled over the past number of decades; it has become a dirty word in Canada. There are five main mechanisms that have created this situation: one, confusing government rules; two, charities’ perceptions and misunderstanding of these rules; three, muzzle clauses that exist in government funding contracts; four, personal muzzling and threats to stop speaking out; and five, government funding cuts to organizations.

Further, there are some interesting shifts in discourse unfolding. There is a shifting discourse away from using the term “advocacy” to using terms such as policy co-construction, policy dialogue and collaboration on policy. In addition there are shifts in advocacy norms taking place such that we see organizations adopting new labels for their advocacy work such as “doing public education or doing evidence-based research practices.” These are likely not captured on the T3010 form as political activities.

My recommendation number 3 is, given advocacy is a form of civic participation important to our democracy, charities should be permitted to do so this nonpartisan work with the understanding they make important contributions to public policy.

In closing, it is important to remember advocacy has always been a core function of the sector. The sector is known to be a social seismograph, leading the way in identifying problems in our communities.

I’d like to cite Angela Glover Blackwell’s point in the *Stanford Social Innovation Review*, because it reminds me of what advocacy achieves. She described the “curb-cut effect” as “Laws and programs designed to benefit vulnerable groups, such as the disabled or people of color, often end up benefiting all of society.” When people with physical disabilities advocated in urban planning departments decades ago for sidewalk curbs to be cut and ramped at intersections in cities, a “wall of exclusion came down” and “everybody benefited—not only people in wheelchairs” but “parents pushing strollers,” seniors with walkers, “workers pushing heavy carts,” business people with briefcases on wheels and travellers wheeling luggage.

Anishnaabe de Lake St. Martin au Manitoba, lorsque la défense des intérêts n’était pas solide.

L’expression « défense des intérêts » a été entachée au cours des quelques dernières décennies. C’est en fait devenu une expression à proscrire au Canada. Il y a cinq mécanismes principaux qui ont créé cette situation : premièrement, les règles gouvernementales qui prêtent à confusion; deuxièmement, les perceptions et les idées fausses des organismes de bienfaisance sur ces règles; troisièmement, des dispositions de musellement qui existent dans les contrats de financement du gouvernement; quatrièmement, la réduction au silence et des menaces pour empêcher les gens de s’exprimer; et cinquièmement, les compressions budgétaires imposées par le gouvernement aux organismes.

De plus, il y a des changements intéressants dans le discours concernant la défense des intérêts. On évite d’utiliser l’expression « défense des intérêts » et on opte plutôt pour des expressions comme l’élaboration conjointe de politiques, le dialogue sur les politiques et la collaboration en matière de politiques. En outre, il y a des changements dans les normes relatives à la défense des intérêts, si bien que des organismes changent la façon dont ils qualifient leur travail de défense des intérêts en parlant d’éducation du public et de pratiques axées sur des données probantes. Ces organismes ne déclarent donc pas ces activités comme étant des activités politiques dans le formulaire T3010.

Ma troisième recommandation est la suivante : étant donné que la défense des intérêts est une forme de participation civique importante pour notre démocratie, les organismes de bienfaisance devraient avoir le droit de faire ce travail non partisan, sachant qu’ils apportent d’importantes contributions aux politiques publiques.

En terminant, je tiens à dire qu’il est important de se rappeler que la défense des intérêts a toujours été une fonction fondamentale du secteur. Le secteur est considéré comme étant un sismographe social puisqu’il met en évidence des problèmes au sein de nos communautés.

J’aimerais souligner les propos d’Angela Glover Blackwell, qui a écrit dans le *Stanford Social Innovation Review*. Ce qu’elle explique me rappelle ce que la défense des intérêts permet d’accomplir. Selon elle, les lois et les programmes qui visent des groupes vulnérables, comme les personnes handicapées ou les gens de couleur, finissent souvent par être profitables pour l’ensemble de la société. C’est ce qu’elle appelle l’effet « rampe de trottoir ». Elle explique que, lorsque les personnes handicapées physiquement ont réclamé aux services de planification urbaine des municipalités, il y a plusieurs décennies, des rampes de trottoir aux intersections, cela a mis fin à une certaine exclusion et tout le monde en a bénéficié,

All of this is the embodiment of charitable purpose.

Thank you. I look forward to questions you may have.

The Chair: Thank you very much, Ms. DeSantis. I remember when they changed the policy of sidewalk construction in cities.

Mr. Carter, please go ahead.

Terrance Carter, as an individual: I'd like to express my thanks to the honourable senators for the opportunity to appear today. As a matter of background, I have had the privilege of practising charity law for 38 years and, in the course of doing so, I have found Canadians are generous in spirit, time and resources, and want to support the public good through private actions. I applaud the committee members for the important work they are doing in assisting the charitable sector in facilitating a passion for the purpose.

I have been asked to present today on the topic of political activities involving charities, in particular with regard to an article I co-wrote in 2015, as well as an earlier paper I co-authored and presented at NYU in 2010, copies of which have been given to you.

The topic of charities and political activities has had a long and complicated history. I will, therefore, try to provide a high-level overview of where we have been and where we are at present concerning political activities by charities, as well as provide some thoughts concerning the proposals contained in Bill C-86 on political activities the Senate will be considering.

The key point to remember is charity law is grounded on the concept of "charitable purposes" as articulated by the courts over many years. The means or activities by which a charity achieves its charitable purpose is not the focus. Rather, the focus is on the purpose to be achieved through the charitable activities undertaken by the charity.

The difficulty the charitable sector has faced in this regard is the Income Tax Act has been drafted over the years with a focus on charitable activities rather than charitable purposes. When the government introduced the existing provisions in the Income Tax Act in 1985 to deal with advocacy by charities, they used the term "political activities" without defining it, which has led to much confusion. As well, charities wanting to engage in political activities were required to comply with a substantially all test

non seulement les personnes en fauteuil roulant, mais aussi les parents avec poussettes, les aînés avec déambulateurs, les travailleurs avec de lourds chariots et les gens d'affaires et voyageurs avec valises sur roulettes.

Tout cela s'inscrit dans le cadre de la bienfaisance.

Je vous remercie. Je serai ravie de répondre à vos questions.

Le président : Je vous remercie beaucoup, madame DeSantis. Je me souviens lorsqu'on a modifié la politique concernant les trottoirs dans les municipalités.

Monsieur Carter, allez-y.

Terrance Carter, à titre personnel : Je tiens à remercier les honorables sénateurs de me donner l'occasion de comparaître aujourd'hui. Cela fait 38 ans que j'ai le privilège de pratiquer le droit régissant les organismes de bienfaisance, et, durant cette période, j'ai pu constater que les Canadiens sont des gens généreux, qui donnent temps et argent et qui veulent servir le bien public par des actions personnelles. Je félicite les membres du comité pour le travail important qu'ils accomplissent afin d'aider les organismes de bienfaisance, qui œuvrent avec passion pour les causes qu'ils épousent.

On m'a demandé aujourd'hui de vous entretenir des activités politiques que mènent les organismes de bienfaisance. Ce sujet est lié à un article que j'ai corédigé en 2015 et à un autre article que j'ai corédigé quelques années plus tôt et que j'ai présenté à l'Université de New York en 2010. Des exemplaires de ces deux articles vous ont été distribués.

Les activités politiques des organismes de bienfaisance ont une histoire longue et complexe. Je vais par conséquent essayer de vous donner un aperçu général de l'historique et de la situation actuelle et de vous fournir quelques réflexions au sujet des modifications proposées dans le projet de loi C-86 en ce qui concerne les activités politiques, que le Sénat examinera.

Le principal point à retenir est que le droit régissant les organismes de bienfaisance est fondé sur le concept des « objectifs caritatifs » tel que décrit par les tribunaux depuis de nombreuses années. L'accent n'est pas mis sur les activités que mènent les organismes de bienfaisance pour atteindre ces objectifs caritatifs, mais plutôt sur les objectifs à atteindre au moyen des activités menées par les organismes de bienfaisance.

Ce qui pose problème dans le secteur des organismes de bienfaisance depuis des années, c'est le fait que la Loi de l'impôt sur le revenu soit axée sur les activités de bienfaisance plutôt que sur les objectifs caritatifs. Lorsque le gouvernement a élaboré, en 1985, les dispositions qui figurent actuellement dans la Loi de l'impôt sur le revenu sur les activités de défense des intérêts des organismes de bienfaisance, il a utilisé le terme « activités politiques » sans le définir, ce qui a suscité beaucoup

that has generally limited charities to expending no more than 10 per cent of their resources on nonpartisan political activities.

The 1985 amendments resulted in a long list of court cases in the 1990s restricting charities in the area of political activities. This, in turn, led the CRA to develop its current policy statement on political activities in 2003. While not perfect, the policy statement did a good job in explaining what charities could and could not do as a result of the 1985 amendments.

The relative calm came to an end in January 2012, when the federal government at that time targeted environmental and other radical groups as threatening to “hijack the regulatory system.” This led to the 2012 federal budget that imposed sanctions on charities that exceeded the 10 per cent limit on political activities, as well as provided the CRA with \$13 million in funding to undertake “education and compliance activities.”

As a result, 54 political activity audits were subsequently conducted to the dismay of the charitable sector. The upshot of these political activity audits left the charitable sector feeling vulnerable and confused about the role they are able to play in public policy dialogue in Canada.

This takes us to the present and a consideration of the recommendations in the report of the consultation panel on the political activities of charities, which you are familiar with, that was released by the Minister of National Revenue in May 2017.

Although the government has been slow to respond to the report, the Minister of National Revenue and the Minister of Finance finally issued a joint statement on August 15, 2018. Notwithstanding the government’s appeal of the July 2018 decision in *Canada Without Poverty*, the joint statement indicated the government would be proceeding with removal of the quantitative limits on political activities in accordance with recommendation number 3 in the report, provided that charities would still be required to have exclusively charitable purposes and the prohibition on partisan political activities would remain.

This announcement led to draft legislation proposals being introduced on September 14, 2018, to remove the 10 per cent quantitative limit on political activities. However, the Department of Finance also indicated political activities would only be permitted if they were “ancillary and incidental” to the charitable purposes of the charity. This led to a backlash from the charitable sector that this approach would lead to the

de confusion. En outre, les organismes de bienfaisance qui souhaitent mener des activités politiques doivent respecter un critère important qui vise à limiter en général à 10 p. 100 le pourcentage de leurs ressources qu’ils peuvent consacrer à des activités politiques non partisans.

Les modifications apportées en 1985 ont donné lieu à de nombreuses procédures judiciaires dans les années 1990 liées aux restrictions imposées aux organismes de bienfaisance en ce qui a trait aux activités politiques. En 2003, l’ARC a élaboré son énoncé de politique actuel sur les activités politiques. Bien qu’il ne soit pas parfait, cet énoncé de politique explique bien ce que les organismes de bienfaisance peuvent faire ou non en raison des modifications de 1985.

Le calme relatif a pris fin en janvier 2012, lorsque le gouvernement fédéral a ciblé des groupes environnementaux et des groupes radicaux parce qu’ils menaçaient de contourner le régime réglementaire. Ainsi, le budget fédéral de 2012 prévoyait des sanctions à l’égard des organismes de bienfaisance qui ne respectaient pas la limite des 10 p. 100 relativement aux activités politiques et accordait un financement de 13 millions de dollars à l’ARC pour qu’elle entreprenne des activités d’éducation et de surveillance de la conformité.

Par la suite, 54 vérifications d’activités politiques ont été effectuées au grand désarroi du secteur des organismes de bienfaisance. Ces vérifications d’activités politiques ont suscité au sein du secteur un sentiment de vulnérabilité et de confusion à propos du rôle qu’il peut jouer dans le cadre du dialogue sur les politiques publiques au Canada.

Cela nous amène au présent et aux recommandations formulées dans le rapport du groupe de consultation sur les activités politiques des organismes de bienfaisance publié en mai 2017 par la ministre du Revenu national.

Bien que le gouvernement ait mis du temps à répondre au rapport, la ministre du Revenu national et le ministre des Finances ont finalement publié une déclaration conjointe le 15 août 2018. Malgré le fait que le gouvernement en appelle de la décision rendue en juillet 2018 concernant l’organisme *Canada Sans Pauvreté*, la déclaration conjointe indique que le gouvernement devrait supprimer les limites quantitatives en ce qui concerne les activités politiques, conformément à la recommandation n^o 3 du rapport, mais il conservera l’exigence que les organismes de bienfaisance soient exploités exclusivement à des fins de bienfaisance ainsi que l’interdiction d’entreprendre des activités politiques partisans.

Cette annonce a mené à l’élaboration de propositions législatives, présentées le 14 septembre 2018, visant à éliminer la limite quantitative de 10 p. 100 en ce qui concerne les activités politiques. Toutefois, le ministère des Finances a également indiqué que les activités politiques seraient permises seulement si elles sont « accessoires » aux fins de bienfaisance de l’organisme. Cela a entraîné une réaction négative de la part du

imposition of a new quantitative test based upon the vague common law notion of “ancillary and incidental” that would be inconsistent with the recommendation in the report that charities should be allowed to participate in public policy dialogue without limitation.

As a result, on October 25, 2018, the Department of Finance introduced new proposed legislation dealing with political activities by charities in Bill C-86. The key aspect of the changes provides that charities can be involved in “public policy dialogue and development activities” without limitation. The issue before this committee and the Senate as a whole is whether Bill C-86 has got it right — or whether it goes too far.

It is my opinion that Bill C-86 has gotten it right for the following four reasons:

One, Bill C-86 will avoid charities having to deal with complicated quantitative thresholds that would otherwise be required with either an ancillary and incidental common law test or a more generous subordinate test that some have suggested as an alternative approach. With either, the question would be how to define the threshold. Is the limit to be 20 per cent, 49 per cent or 51 per cent, for instance, and what is the threshold to be calculated upon? Is it to be a percentage of resources of the charity, as is the case now, or something else? If so, how do you define “resources”? What does a charity do when dealing with intangibles like volunteer time as a resource? How do charities monetize their resources? The questions are many but the answers are few.

Two: Bill C-86 makes it clear that a charity must be constituted and operated exclusively for charitable purposes and that public policy dialogue and development activities must be carried on in furtherance of charitable purposes. This means that a registered charity must be established to further one or more legitimate charitable purposes in accordance with the common law.

As well, public policy dialogue and development activities can only be done without limitation if done in support of those charitable purposes. The CRA will be able to provide guidance concerning what is meant by furtherance and support in their forthcoming publication on the legislation.

Three: Similarly, since public policy dialogue and development activities are not defined in Bill C-86, what those terms mean in practice can also be clarified by the CRA, likely in accordance with the broad description of such terms as

secteur des organismes de bienfaisance, qui estime que cette approche mènera à l'établissement de nouveaux critères quantitatifs fondés sur la notion vague d'« accessoire » en common law, ce qui irait à l'encontre de la recommandation formulée dans le rapport selon laquelle les organismes de bienfaisance devraient être autorisés à participer sans restriction au dialogue sur les politiques publiques.

Le 25 octobre 2018, le ministère des Finances a donc présenté de nouvelles dispositions législatives concernant les activités politiques des organismes de bienfaisance dans le projet de loi C-86. Le principal changement vise à faire en sorte que les organismes de bienfaisance puissent participer au dialogue sur les politiques publiques et à leur élaboration sans restriction. Maintenant, le comité et le Sénat doivent déterminer si ces nouvelles dispositions dans le projet de loi C-86 sont adéquates ou si elles vont trop loin.

Selon moi, ces nouvelles dispositions dans le projet de loi C-86 sont adéquates pour les quatre raisons suivantes :

Premièrement, le projet de loi C-86 fera en sorte que les organismes de bienfaisance ne seront pas assujettis à des seuils quantitatifs complexes qu'ils devraient respecter en vertu de la notion d'accessoire qui existe en common law ou d'un critère plus élevé que certains ont proposé. Dans les deux cas, il faudrait se demander quel seuil définir. Est-ce que la limite serait de 20 p. 100, de 49 p. 100 ou de 51 p. 100, par exemple, et le calcul serait fondé sur quoi? Est-ce qu'il s'agirait d'un pourcentage des ressources dont dispose l'organisme de bienfaisance, comme c'est le cas actuellement, ou autre chose? Si c'est le cas, quelle est la définition de « ressources »? Qu'en est-il des organismes de bienfaisance qui considèrent le temps des bénévoles comme étant une ressource? Comment les organismes de bienfaisance peuvent-ils établir la valeur pécuniaire de leurs ressources? Il y a beaucoup de questions, mais peu de réponses.

Deuxièmement, le projet de loi C-86 énonce clairement qu'un organisme de bienfaisance doit être exclusivement constitué et exploité à des fins de bienfaisance, et que la participation au dialogue sur les politiques publiques et à leur élaboration doit contribuer à l'avancement à des fins de bienfaisance. Cela signifie qu'un organisme de bienfaisance enregistré doit être constitué afin de faire avancer un ou plusieurs objectifs caritatifs légitimes en conformité avec la common law.

En outre, la participation au dialogue sur les politiques publiques et à leur élaboration peut seulement avoir lieu sans restriction si elle appuie les fins de bienfaisance. L'ARC expliquera ce qu'on entend par avancement et par appui dans une publication qui sera diffusée au sujet de la loi.

Troisièmement, étant donné que la participation au dialogue sur les politiques publiques et à leur élaboration n'est pas définie dans le projet de loi C-86, ce que cela signifie dans la pratique peut également être clarifié par l'ARC en conformité avec

reflected in the report of the consultation panel that extends well beyond simply undertaking political advocacy.

Four: The approach reflected in Bill C-86 is consistent with what is taking place in other common law jurisdictions, such as England, Australia and New Zealand, without concern being raised in those countries that lobby groups are able to obtain charitable status.

The suggestion Bill C-86 might lead to the development of Super PACs in Canada, as has happened south of the border in accordance with the *Citizens United* decision by the U.S. Supreme Court, is not a concern in Canada. This is because *Citizens United* was a decision dealing with election expenditure issues by a non-charity in the U.S., whereas, in Canada, charities are prohibited from being involved in any type of partisan political activities.

Based upon the above, I believe the proposals in Bill C-86 are a very positive step forward for the charitable sector and hopefully will be supported by the Senate when it considers the bill in the days ahead.

If the proposals in Bill C-86 are adopted, the charitable sector will have much greater flexibility in achieving its charitable purposes as well as clarity in what they can do, although, as a consequence, charity lawyers may unfortunately have much less to do.

The Chair: I've never known it to be a bad thing that lawyers have less to do. I've always considered that to be a success story.

Senator Omidvar: I take it from both your presentations that you both support the measures to lift limits on nonpartisan public policy dialogue activities, whatever term we use.

Last week, we heard from a witness who was not in agreement with you and, in fact, raised a great deal of concern in his witness statement.

He gave an example. He talked about how lifting limits on public policy advocacy would allow charities to promote views that are polarizing and extremist. For example, he said there could a charity whose purpose is to advance education and research in immigration policy. In reality they could be promoting white supremacist views, anti-Jewish views, anti-Muslim views, et cetera.

la définition élargie qui figure dans le rapport du groupe de consultation et qui n'inclut pas simplement le fait de prendre part à des activités politiques

Quatrièmement, l'approche adoptée dans le projet de loi C-86 concorde avec celle adoptée dans d'autres pays de common law, comme l'Angleterre, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Dans ces pays, des groupes de lobbyistes sont en mesure d'obtenir le statut d'organisme de bienfaisance.

On a laissé entendre que le projet de loi C-86 pourrait donner lieu à la création de super PAC au Canada, comme cela s'est produit aux États-Unis à la suite de la décision rendue par la Cour suprême américaine en ce qui concerne l'organisme *Citizens United*, mais ce n'est pas une préoccupation au Canada. La décision concernant *Citizens United* portait sur des questions de dépenses électorales par un organisme aux États-Unis qui n'était pas un organisme de bienfaisance. Au Canada, les organismes de bienfaisance ne sont pas autorisés à participer à des activités politiques partisans.

Pour toutes ces raisons, j'estime que les dispositions proposées dans le projet de loi C-86 constituent un pas dans la bonne direction pour le secteur des organismes de bienfaisance et j'espère qu'elles recevront l'appui du Sénat lorsqu'il examinera le projet de loi dans les jours à venir.

Si les dispositions proposées dans le projet de loi C-86 sont adoptées, le secteur des organismes de bienfaisance sera plus à même d'atteindre ses objectifs caritatifs et aura une idée plus claire de ce qu'il peut faire, mais en contrepartie, les avocats qui travaillent dans le domaine du droit régissant les organismes de bienfaisance risquent malheureusement d'avoir beaucoup moins de travail.

Le président : Je n'ai jamais considéré que c'était une mauvaise chose que les avocats aient moins de travail. J'ai toujours considéré que cela témoigne d'une réussite.

La sénatrice Omidvar : D'après vos exposés, je comprends que vous appuyez tous les deux les mesures visant à supprimer les restrictions en ce qui a trait à la participation au dialogue non partisan sur les politiques publiques.

La semaine dernière, nous avons entendu un témoin qui n'était pas d'accord avec vous. En fait, il a soulevé de nombreuses préoccupations durant son exposé.

Il nous a donné un exemple. Il nous a expliqué qu'en supprimant les restrictions en ce qui concerne la défense de politiques publiques, on permettrait à des organismes de bienfaisance de faire la promotion de points de vue qui sont polarisants et extrémistes. Il a donné l'exemple d'un organisme de bienfaisance dont l'objectif est de faire progresser les recherches et l'éducation sur les politiques d'immigration.

What's your response to that?

Mr. Carter: I would be happy to respond.

Those examples miss the point that when we're talking about public policy dialogue and development, it's to be done in support of and in furtherance of a charitable purpose.

The situation you've described is not a charitable purpose. A charity has to meet the common law definition of what is charitable. Supporting white supremacists or other types of extreme situations like that are not reflective of what is charitable in common law.

Everything that's contained within Bill C-86 is focused on supporting and furthering the charitable purpose. The issue that has to be looked at is what is the charitable purpose? That is the issue.

Senator Omidvar: I understand. The hypothetical situation that was described is this organization has charitable objectives, it's been approved by the CRA and it then proceeds to go about doing its work in a way that is promoting extremist views.

How do you prevent this?

Mr. Carter: Well, the charities, doing charitable purposes still have to comply with the law. If you have an organization that is promoting hatred, we have laws in Canada that deal with that. Charities are not exempt. They have to comply, like every other charity or Canadian organization.

Ms. DeSantis: I was going to add to that. The Criminal Code of Canada deals with hate speech, et cetera. I think there's a dovetailing of different laws that organizations need to be held to account for.

Senator Omidvar: If I may make the point that was made last week — I do not support that point of view, but want your opinion on it — you're making an assumption, rightfully so, that all charities will abide by the law.

The question is around possibly the small number of charities that will use charitable status after they have gained it to engage in activities that are clearly off the limits. You don't agree with the previous witness. Tell us why, again.

Senator Duffy: Did you read it?

En réalité, cet organisme pourrait faire la promotion du point de vue des suprémacistes blancs et des points de vue antisémites, antimusulmans, et cetera.

Que répondez-vous à cela?

M. Carter : Je suis ravi de répondre à cette question.

Ces exemples ne tiennent pas compte du fait que la participation au dialogue sur les politiques publiques et à leur élaboration doit appuyer et faire progresser un objectif caritatif.

Ce que vous venez de décrire ne correspond pas à un objectif caritatif. Un organisme de bienfaisance doit respecter la définition de bienfaisance de la common law. Soutenir des suprémacistes blancs ou d'autres extrémistes ne constitue pas une activité de bienfaisance telle que définie dans la common law.

Toutes les dispositions proposées dans le projet de loi C-86 sont fondées sur l'idée d'appuyer et de faire progresser un objectif caritatif. Il faut se demander quel est l'objectif caritatif. C'est ce qu'il faut faire.

La sénatrice Omidvar : Je comprends. Dans cette situation hypothétique, un organisme poursuit des objectifs caritatifs, il a été approuvé par l'ARC, mais il mène ses activités en faisant la promotion de points de vue extrémistes.

Comment pouvons-nous empêcher cela?

M. Carter : Eh bien, les organismes de bienfaisance qui ont des objectifs caritatifs doivent respecter la loi. Si un organisme fait la promotion de la haine, nous pouvons avoir recours à des lois canadiennes qui couvrent ce genre de situation. Les organismes de bienfaisance ne sont pas au-dessus des lois. Ils doivent les respecter comme tout autre organisme canadien.

Mme DeSantis : J'aimerais ajouter quelque chose. Le Code criminel contient des dispositions sur les discours haineux, et cetera. Je crois qu'il existe un ensemble de lois que les organismes doivent respecter.

La sénatrice Omidvar : En ce qui concerne ce point qu'on a fait valoir la semaine dernière — je n'approuve pas ce point de vue, mais je veux votre opinion à cet égard — vous présumez, à juste titre, que tous les organismes de bienfaisance respecteront la loi.

Le problème, c'est qu'il est possible qu'une poignée d'organismes utilisent leur statut d'organisme de bienfaisance pour se livrer à des activités qui dépassent clairement les bornes. Vous n'êtes pas d'accord avec le témoin précédent. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi encore une fois?

Le sénateur Duffy : L'avez-vous lu?

Mr. Carter: Yes, I did. I watched the testimony. I saw both and I read both.

What we're talking about, again, is purpose and activity. Activities have to be in compliance with Canadian law, whether it be human rights legislation, Criminal Code provisions — whatever. So every charity, in achieving a charitable purpose, has to comply with the law. It does not get a free pass because of what's contained within Bill C-86.

All Bill C-86 is saying is in order to achieve the purpose, it will be possible to do so in accordance with public policy dialogue and development activities.

If you go back to the recommendations contained in the panel report from May 2017, you'll see it talks about more than just influencing the government, more than just a change of law. There are many aspects of dialogue which charities can have in the process. All of those should be seen in the broader context and spectrum of what constitutes public policy dialogue and development activities.

Senator Duffy: Just picking up on that, under charity law — I'm not a lawyer and you are and maybe you, Professor DeSantis — they have these heads of charities. One of the aspects of defining a charity is if it works for religious purposes, educational purposes or the relief of poverty.

Under education, could we not see, with this wide open proposal, a group that wants to educate Canadians about the benefits of gun ownership and how safe gun owners are and how it's something that everyone should be involved in? If we had lots of money coming in from outside pouring into an education program to teach people that guns were good, it's not hate speech, but it's a point of view.

Would that not concern you? And we could go on, whether we pick abortion or other topics on which most Canadians think the debate has been settled.

Mr. Carter: Thank you, senator, for the further question. Let me try to answer that.

I think we still have to separate the purpose and the activity. Bill C-86 is talking about broadening the tools or the activities that are available. Your question, which is a good question, is dealing with the head of charity, the purposes that have been reflected by the common law.

Is it possible to have an organization get charitable status that is attempting to educate the public on either the use of guns or gun control? There, you have to go back to what the courts have said concerning what constitutes advancement of education.

M. Carter : Oui. J'ai écouté le témoignage. J'ai vu les deux et j'en ai lu les comptes rendus.

Encore une fois, nous parlons des fins et de l'activité. Les activités doivent respecter les lois canadiennes, que ce soit les lois sur les droits de la personne, le Code criminel — peu importe. Ainsi, chaque organisme de bienfaisance, dans la poursuite des fins de bienfaisance, doit respecter la loi, sans passe-droit, en raison de la teneur du projet de loi C-86.

Tout ce que dit ce projet de loi, c'est que, pour atteindre sa fin, on pourra le faire conformément aux activités de dialogue sur les politiques publiques et à leur élaboration.

Si vous retournez aux recommandations du rapport du groupe de consultation de mai 2017, vous verrez qu'il y est question de plus que simplement influencer sur le gouvernement, de plus que seulement changer la loi. Les organismes de bienfaisance peuvent, dans le processus, dialoguer de nombreuses façons, qu'on devrait toutes percevoir comme s'inscrivant dans le contexte et la gamme élargis de ce qui constitue le dialogue sur les politiques publiques et leur élaboration.

Le sénateur Duffy : Puisqu'on y est, il est question, dans la loi sur les organismes de bienfaisance — je ne suis pas avocat, mais vous, vous l'êtes, et peut-être vous aussi, madame DeSantis — de ces catégories d'activités de bienfaisance. L'un des critères de leur définition est l'activité à des fins religieuses, à des fins d'éducation ou pour soulager la pauvreté.

Sous la rubrique de l'éducation, ne pourrions-nous pas, avec cette proposition sans réserve, assister à l'intervention d'un groupe qui veut sensibiliser les Canadiens aux bienfaits de la possession d'une arme à feu, de la sécurité qu'elle offre à son propriétaire et à l'opportunité, pour chacun, de s'en procurer une? Si beaucoup d'argent de l'extérieur servait à cette sensibilisation, ce ne serait pas un discours haineux, mais une opinion.

Ça ne vous inquiéterait pas? Je pourrais continuer comme ça, sur l'avortement ou d'autres sujets sur lesquels la plupart des Canadiens pensent que le débat est clos.

M. Carter : Je vous remercie pour cette question supplémentaire. Permettez-moi d'essayer d'y répondre.

Je pense qu'il faut encore distinguer la fin et l'activité. Le projet de loi C-86 parle d'élargir la gamme des outils ou des activités disponibles. Votre question, qui est excellente, porte sur la catégorie d'activités de bienfaisance, les fins que reflète la common law.

Un organisme tentant de sensibiliser le public sur l'utilisation des armes à feu ou leur contrôle pourrait-il obtenir le statut d'organisme de bienfaisance? Dans ce cas, il faut consulter la jurisprudence sur l'avancement de l'éducation.

The Supreme Court of Canada, in the 1999 decision on the Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women, provided context for what advancement in education involves. It needs to have a structure and a purpose. It needs to have an ongoing process. That is the mark of what constitutes advancement of education.

What you would have to do is look to see whether the applicant was meeting the common law requirements for advancement of education. Do that process. The Canada Revenue Agency does a good job of it. They are careful in going through that process. Then you layer on top of that whether or not you can have activities that involve public policy dialogue and development. That is a totally different discussion. That is trying to provide more flexibility to the charitable sector to achieve their purpose. I think you need to separate the two.

Ms. DeSantis: I am also thinking about this whole notion around to what degree would this happen? At this point, there is the capacity for organizations to probably make their way and do this anyway. As we have noted, there are some who end up with their charitable status revoked as a result of some of the problems that end up coming to light. Those numbers aren't large. There are procedures in place to deal with that.

Senator Duffy: I think senators look at what has happened south of the border, where millions of dollars are poured into "educating" the public on certain points of view. Basically, those organizations that carry those messages are controlled or financed by a few wealthy people who stay in the shadows while their paid staff go out and advocate these positions.

Senators, certainly myself, would want to be assured we weren't inadvertently Americanizing Canadian public discourse.

Mr. Carter: If I can speak to that, senator, thank you for that question. I made brief mention of the situation south of the border in my comments. Let me elaborate a bit further.

The decision *Citizen United* by the U.S. Supreme Court was dealing with an organization that was not a charity. It was a 501(c)(4), which is different. It is like a non-profit organization. It was dealing with political expenditure limitations. It was not dealing with what a charity does. Charities in the U.S. have rules somewhat similar to ours.

With the situation in Canada, you could not have a *Citizen United* because we have had and will continue to have prohibition against partisan political activities. It is impossible for a charity right now, directly or indirectly, to support a political party or a candidate for office. The wording contained within Bill C-86 repeats that.

La Cour suprême du Canada, dans sa décision de 1999 sur la Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women, fournit le contexte de ce qu'est et de ce que comporte l'avancement de l'éducation. Il doit avoir une structure et une fin. Son processus doit être continu. Ce sont ses marques.

Il faut vérifier si le demandeur satisfait aux exigences de la common law concernant l'avancement de l'éducation. Faites-le. L'Agence du revenu du Canada y fait de l'excellent travail. Elle prend bien soin de suivre ce processus. Puis, ajoutez-y la possibilité d'organiser des activités de dialogue sur les politiques publiques et l'élaboration de ces politiques. C'est une autre histoire. On essaie alors d'assouplir le secteur caritatif pour qu'il atteigne sa fin. Il faut distinguer les deux.

Mme DeSantis : Je réfléchis aussi à la probabilité que se vérifie cette hypothèse. Actuellement, des organisations peuvent peut-être le faire à leur façon, de toute manière. Comme nous l'avons fait remarquer, certaines finissent par voir révoquer leur statut d'organisme de bienfaisance, du fait de la révélation de certains problèmes. Les procédures en place permettent de s'en occuper.

Le sénateur Duffy : Je pense que les sénateurs ont à l'esprit ce qui est arrivé aux États-Unis, où des millions de dollars sont allés à la prétendue éducation du public sur certains points de vue. Essentiellement, les organismes porteurs de ces messages sont contrôlés ou financés par quelques nantis qui restent dans l'ombre, pendant que des mercenaires s'adressent au public pour préconiser ces prises de position.

Des sénateurs, et j'en fais certainement partie, voudraient qu'on les rassure, que nous n'américanisons pas par mégarde le discours public canadien.

M. Carter : Sur ce dernier point, et je vous remercie de votre question, j'ai rapidement effleuré la situation aux États-Unis dans mes remarques. Permettez-moi d'en dire un peu plus.

L'arrêt *Citizen United* de la Cour suprême des États-Unis visait une organisation qui n'était pas de bienfaisance, et qui était visée par le sous-alinéa 501c)(4), ce qui est différent. Elle était comme un organisme sans but lucratif. L'arrêt portait sur les limites imposées aux dépenses politiques, mais non sur l'activité d'un organisme de bienfaisance. Aux États-Unis, ces organismes sont assujettis à des règles quelque peu semblables aux nôtres.

Au Canada, on ne pourrait pas avoir d'arrêt *Citizen United*, parce que nous avons interdit et nous continuerons d'interdire les activités politiques partisans. Actuellement, impossible à un organisme de bienfaisance d'appuyer, directement ou non, un parti politique ou un candidat à des élections. C'est ce que dit le projet de loi C-86.

The situation south of the border cannot, senator, be repeated here in Canada. Raising that as an example was not an appropriate comparison to the situation in Canada.

Senator Duffy: Is there an appropriate comparison?

Mr. Carter: Appropriate comparison dealing with what?

Senator Duffy: Non-profits or other advocacy groups.

Mr. Carter: Non-profit organizations are not registered charities. They do not have, at the present time, any limitations concerning what they can do in political activities. That is the situation with non-profit organizations. We are talking about registered charities. Bill C-86 is dealing with registered charities and the involvement of political activities.

Ms. DeSantis: To add to that, again, the question is an important one as we think about the diversity of potential responses to new legislation.

When I think about the organizations I am familiar with in Saskatchewan, there are the provincially registered non-profits where these kinds of groups already exist. There are rural gun owner clubs like there are motocross clubs, et cetera. There are a whole variety of groups that don't even come close, they are not registered charities, and they exist. To what extent do they sound like some of the organizations south of the border? I don't know. I don't know enough about them because my focus is on the human services sector.

For provincially registered non-profits, the potential is already there for that to be going on.

[Translation]

Senator Maltais: Ms. DeSantis, thank you for presenting your brief in Canada's two official languages.

In your brief, you quoted a woman, Ms. Blackwell. Who is she?

[English]

Ms. DeSantis: Angela Glover Blackwell wrote an article for the *Stanford Social Innovation Review* that focuses on a model or a way of thinking about the value-added the charitable sector offers. She talks about this curb-cut effect, about sidewalks and how it is easier for people with disabilities to get around communities but, by extension, all kinds of other folks benefit.

La situation qu'on observe aux États-Unis ne peut pas se répéter ici, au Canada. Votre exemple constituait une comparaison boiteuse entre les deux.

Le sénateur Duffy : Y a-t-il une comparaison qui ne soit pas boiteuse?

M. Carter : Une comparaison avec quoi?

Le sénateur Duffy : Les organismes sans but lucratif ou les autres associations militantes.

M. Carter : Les organismes sans but lucratif ne sont pas des organismes de bienfaisance enregistrés. Actuellement, rien ne limite leur action politique. Voilà leur situation. Nous parlons des organismes de bienfaisance enregistrés. Le projet de loi C-86 porte sur eux et leur participation à des activités politiques.

Mme DeSantis : De plus, encore une fois, la question est importante, relativement à la diversité des éventuelles réactions à la nouvelle loi.

Pour ne prendre que les organisations que je connais, en Saskatchewan, on trouve les organismes sans but lucratif immatriculés dans la province, où ce genre de groupes existe déjà. Il y a des clubs ruraux de propriétaires d'armes à feu, des clubs de motocross, et cetera. Une grande diversité de groupes loin de ressembler à des organismes enregistrés de bienfaisance, qui n'en sont pas, et ils existent. Dans quelle mesure ressemblent-ils aux organisations américaines? Je l'ignore. Je n'en sais pas assez à leur sujet, parce que je me focalise sur le secteur des services à la personne.

Chez les organismes sans but lucratif immatriculés dans une province, la possibilité existe déjà pour que cette éventualité se vérifie.

[Français]

Le sénateur Maltais : Madame DeSantis, merci d'avoir présenté votre mémoire dans les deux langues officielles du Canada.

Vous avez cité dans votre mémoire une dame, Mme Blackwell. Qui est cette dame?

[Traduction]

Mme DeSantis : Angela Glover Blackwell a rédigé un article pour la *Stanford Social Innovation Review* qui privilégiait un modèle ou une façon de voir la valeur ajoutée qu'offre le secteur de la bienfaisance. Elle donnait l'exemple de l'effet de l'abaissement de la bordure du trottoir, qui facilite la circulation des personnes handicapées dans la communauté et dont, par extension, profitent tous les autres membres de la communauté.

[Translation]

Senator Maltais: I won't talk to you about non-profit organizations, or NPOs, because I'm not interested in them. However, when we talk about charitable organizations, it affects human beings. In your study, you met with 19 or 20 groups in Saskatchewan. What was the main problem you analyzed? These are people who were on the ground every day. They met the elderly, the homeless, people in need. What do you learn from this experience on a human level without taking into account the financial aspect?

[English]

Ms. DeSantis: To give you a sense of some of the organizations' issues, for sure they were involved in anti-poverty and housing work, et cetera; work on the domestic violence act; the development of new domestic violence courts and advocating for a separate court system; supportive housing for adults with cognitive disabilities; working to advocate at the Ministry of Justice for First Nations spirituality in correctional institutions; and city-based anti-violence bylaws. Quite a variety of things. I think that also speaks to this notion that these organizations do cross different boundaries. People work together on different things. Some of us refer to that as cross-fertilization of issues because if we are talking about homelessness, housing and poverty, they often go together.

These charities support each other in their work. Sometimes collaboration like this around advocacy is frowned upon. Funders are often encouraging charities to work together. It is an interesting contradiction sometimes. They work together to advance these issues using a variety of different approaches. Some of them are visible in the media right through to quiet conversations in small towns. Some of the advocacy work I looked at had people talking to each other in grocery stores. That happens in small towns.

Questions about whether or not we should be talking with people in that way is interesting.

[Translation]

Senator Maltais: Ms. DeSantis, if I may, I must say that I don't believe in charitable corporatism at all. However, I believe in people who do charity work. You have met many people and I congratulate you on that, but apart from the financial aspect, what are their needs?

[English]

Ms. DeSantis: Many of the policies and programs I just mentioned were fundamental changes they needed to see changed in order to make people's lives better.

[Français]

Le sénateur Maltais : Je ne vous parlerai pas des organismes sans but lucratif (OSBL) parce que cela ne m'intéresse pas. Cependant, lorsqu'on parle d'organismes caritatifs, cela touche des êtres humains. Lors de votre étude, vous avez rencontré 19 ou 20 groupes en Saskatchewan. Quel principal problème avez-vous analysé? Ce sont des gens qui se trouvaient sur le terrain tous les jours. Ils rencontraient des personnes âgées, des sans-abri, des gens dans le besoin. Que retirez-vous de cette expérience sur le plan humain sans tenir compte de l'aspect financier?

[Traduction]

Mme DeSantis : Pour vous donner une idée des enjeux de certains organismes, il est certain que la lutte contre la pauvreté et le logement, et cetera, en faisaient partie; le travail sur la loi pour combattre la violence domestique; la création de tribunaux spécialisés dans les affaires de violence familiale et la préconisation d'un appareil judiciaire distinct; le logement supervisé pour les adultes ayant des déficiences cognitives; la préconisation, au ministère provincial de la Justice, de l'introduction de la spiritualité des Premières Nations dans les établissements correctionnels; des règlements municipaux contre la violence urbaine. Des enjeux très divers, qui montrent aussi que ces organismes ne sont pas cloisonnés. Les chantiers sont polyvalents. Certains d'entre nous l'assimilent à une hybridation, parce que les questions de sans-abrisme, de logement et de pauvreté vont souvent de pair.

Ces œuvres de bienfaisance s'appuient mutuellement dans leur travail. Parfois, cette collaboration militante est mal vue. Les bailleurs de fonds les encouragent souvent à collaborer entre elles. C'est parfois une contradiction intéressante. Ensemble, elles font débloquer ces dossiers par différentes méthodes. De celles qui sont médiatisées aux conversations tranquilles qui s'engagent dans les petites villes. Une partie du travail de revendication que j'ai étudié avait eu lieu dans des conversations à l'épicerie. C'est ce qui arrive dans les petites villes.

Il est intéressant de se demander si on ne devrait pas converser ainsi.

[Français]

Le sénateur Maltais : Madame DeSantis, si vous me le permettez, je dois dire que je ne crois pas du tout au corporatisme charitable. Toutefois, je crois aux gens qui font la charité. Vous avez rencontré beaucoup de gens et je vous en félicite, mais outre l'aspect financier, quels sont leurs besoins?

[Traduction]

Mme DeSantis : Beaucoup de politiques et de programmes que je viens de mentionner étaient des changements fondamentaux, rendus nécessaires pour améliorer la vie des gens.

For example, the one around First Nations spirituality in correctional facilities, the general assumption is we should have traditional spiritual healing in facilities; and yet, what was happening is many Indigenous peoples grew up in Christianity. If they ended up in a correctional institution, the assumption was they should have traditional healing. There was advocacy work to get the Minister of Justice to change that policy so it was more open. People in these facilities had access to what they needed. That is a policy change within the Ministry of Justice.

That is an example that it touches real lives, it has a huge impact on how people's lives unfold. With regard to the social assistance policy area, there was a regressive welfare system in Saskatchewan and there was a need to separate out people with disabilities from people who are considered employable. They felt like they were being treated badly and they didn't need to have their disability constantly questioned.

Senator R. Black: Just out of curiosity, under the current existing income tax rules, do you have any idea percentage-wise how many charities might currently exceed or even have expressed a desire to exceed that 10 per cent rule? Any ideas? Are we talking a lot? Are we talking a few? Do we even know?

Mr. Carter: I don't have statistics. What I can tell you is what I know based upon discussions and what I have read from CRA. The numbers are not a lot who report political activities on their T3010. Again, the numbers are somewhere around maybe 500, 700, in that range, out of 86,000 charities.

For those that do report they are carrying on political activities, they are obviously wanting to make sure they are staying under the 10 per cent limit.

What I find is charities being worried about that 10 per cent resource limit become less interested in participating in public dialogue, policy dialogue because of the rules. They are worried about how do you calculate that 10 per cent? As a result, there is a holdback with getting involved in discussions where charities should be participating.

Senator R. Black: Thank you.

Ms. DeSantis: To add to that, I had originally looked at trying to pull out the political activities data when I was working on my PhD. I think I arrived at a number of something like, focusing specifically on Saskatchewan charities, which the number at that time was around 4800 organizations, only 3 per cent ticked off the box of political activities. That doesn't even get into talking about beyond the 10 per cent. That is fascinating.

Par exemple, l'introduction de la spiritualité des Premières Nations dans les établissements correctionnels repose sur l'hypothèse générale que nous devrions y implanter la guérison spirituelle selon des méthodes traditionnelles; et pourtant, beaucoup d'Autochtones ont été élevés en chrétiens. S'ils se sont retrouvés dans des établissements correctionnels, l'hypothèse était qu'ils devraient être guéris par des méthodes traditionnelles. On a exercé des pressions pour amener le ministre de la Justice à rendre la politique moins exclusive. Les détenus devaient avoir accès à ce dont ils avaient besoin. C'est un changement de conduite à l'intérieur du ministère provincial de la Justice.

C'est un exemple qui touche de vraies vies, qui influe fortement sur le déroulement de la vie de chacun. Le système d'assistance sociale implanté en Saskatchewan était régressif, et le besoin se faisait sentir de séparer les personnes handicapées des personnes considérées comme employables. Les personnes handicapées s'estimaient défavorisées et disaient ne pas avoir besoin qu'on remette constamment en question leur handicap.

Le sénateur R. Black : Par simple curiosité, avez-vous une idée du pourcentage d'œuvres de bienfaisance qui, actuellement, dépasseraient ou même auraient exprimé le désir de dépasser la règle fiscale en vigueur des 10 p. 100? En avez-vous une idée? Y en a-t-il beaucoup? Peu? Le savons-nous même?

M. Carter : Je n'ai pas de statistiques. Mais je peux vous dire, d'après mes discussions et la documentation de l'Agence du revenu du Canada, que peu déclarent des activités politiques sur leur formulaire T3010. Encore une fois, les chiffres oscillent quelque part dans les environs de peut-être 500, 700, dans cette fourchette, sur 86 000 organismes de bienfaisance.

Ceux qui signalent leurs activités politiques veulent visiblement s'assurer qu'ils restent sous la limite de 10 p. 100.

Je constate que les organismes de bienfaisance inquiets de cette limite de 10 p. 100 régissant les ressources deviennent moins désireux de participer au dialogue public, au dialogue sur les politiques, à cause de ces règles. Ils se demandent comment on calcule ces 10 p. 100? Il s'ensuit une certaine retenue devant les discussions auxquelles les organismes de charité devraient participer.

Le sénateur R. Black : Merci.

Mme DeSantis : En plus, quand j'étais doctorante, j'avais d'abord cherché à extraire les données sur les activités politiques. Je pense que je suis arrivée à un nombre semblable, précisément sur les organismes de bienfaisance de la Saskatchewan, qui, à l'époque, étaient d'environ 4 800 et dont 3 p. 100 seulement avaient coché la case des activités politiques. Et on n'a même pas encore parlé du dépassement des 10 p. 100. C'est fascinant.

When we look at Imagine Canada and the research that David Lasby does, similar kind of thing, where they went out and interviewed people, CEOs and managers, about the advocacy work they do. The number was closer to I think two thirds engaged in this thing called advocacy. Again, the focus is on nonpartisan work.

Quite frankly, for me when I finished doing this research, the fact that there is such a fluid process whereby it is really hard to discern whether or not, okay, did this meeting that took place over here, was that the beginning or was it three meetings ago when a coalition of people first started talking about getting together? It is really hard. This is this thing about quantifying, whether or not we are talking about a 10 per cent rule or an incidental number or whatever it may be.

Personal experience for sure, the same. As we count our resources, where are the beginning and ending lines in a lot of this work? Many organizations opt to use different language as I alluded to. They are not even thinking about political activities in the way that we may have current legislation that exists. That is a fascinating thing to think about.

When we set out to do this book, we did not find any studies that systematically looked for systemic studies on exactly that — people don't seem to be able to quantify that perspective.

Mr. Carter: In the paper I referred to in 2010, the conclusion I came to was political activities were a bit of a sleeper issue for charities. If you worked through what was contained within the CRA policy statement, there was a fair bit of flexibility for charities to participate in dialogue. The difficulty is the definition of “partisan political activities,” or at least the prohibition on that, and the 10 per cent rule in the Income Tax Act from 1985 created a lot of confusion and is still there. As a result, in 2012, when there was a focus by the government to crack down on environmental charities, then they were able to use those tools in the act to put a number of charities through a very extensive political activity audit.

This is an opportunity collectively for Canada to get up to speed with the reality of what there needs to be in place to engage charities in a public policy dialogue. This is a good thing for Canada. This is a good thing for charities. This is a huge turning point. It is very exciting, frankly, I think for this discussion to take place now because of the Senate committee and because the legislation is going through. This will be a historic opportunity for the government today to be able to empower charities to participate in a meaningful way, a full way, in public policy dialogue.

Senator R. Black: Thank you.

Quand nous voyons Imagine Canada et la recherche semblable de David Lasby, qui a interrogé des gens, des PDG, des gestionnaires sur leur action militante. Je pense que la proportion d'organismes engagés dans ce qu'on appelle l'action militante approchait les deux tiers. Encore une fois, on se focalisait sur le travail non partisan.

Très franchement, à la fin de mes travaux, la fluidité du processus rendait vraiment difficiles la localisation des réunions, l'attribution à telle réunion de la genèse de la discussion d'un projet de se rassembler, plutôt qu'à trois réunions auparavant. C'est vraiment difficile. C'est le problème de quantifier, qu'il soit question ou non d'une règle des 10 p. 100, d'un nombre fortuit ou de n'importe quoi d'autre.

Même chose, c'est certain, pour l'expérience personnelle. Dans le dénombrement de nos ressources, où se situent les lignes de départ et d'arrivée dans une grande partie de ce travail? Beaucoup d'organismes choisissent de modifier la terminologie, comme ce à quoi j'ai fait allusion. Ils ne songent même pas aux activités politiques en fonction des lois en vigueur actuellement. Voilà un sujet fascinant de réflexion.

Quand nous nous sommes attelés à la rédaction de ce livre, nous n'avons trouvé aucune recherche systématique des études systémiques sur ce sujet précis — on semble incapable de quantifier cet aspect.

M. Carter : Dans l'article auquel j'ai fait allusion, en 2010, ma conclusion était que les organismes de bienfaisance passaient un peu sous silence les activités politiques. D'après l'énoncé de principes de l'Agence du revenu du Canada, la participation au dialogue des organismes de bienfaisance accordait une grande marge de manœuvre. La difficulté est posée par la définition d'« activités politiques partisans » ou du moins par leur interdiction et la règle des 10 p. 100 dans la Loi de l'impôt sur le revenu de 1985, qui a créé beaucoup de confusion, laquelle subsiste encore. Il s'ensuit que, en 2012, quand le gouvernement a cherché à sévir contre les organismes, il a pu se servir des outils que procurait la loi pour en soumettre un certain nombre à un audit très approfondi de leurs activités politiques.

L'occasion s'offre au Canada, pour, collectivement, se renseigner sur les véritables mesures à prendre pour mobiliser les organismes de bienfaisance dans un dialogue sur les politiques publiques. C'est une bonne chose pour le Canada et pour ces organismes. C'est un tournant marquant. C'est franchement très stimulant que cette discussion ait lieu maintenant, grâce au comité sénatorial et à l'adoption prochaine du projet de loi. Ce sera une occasion historique pour le gouvernement, aujourd'hui, de pouvoir donner à ces organismes la possibilité de participer au dialogue sur les politiques publiques, dans le sens plein et véritable du terme.

Le sénateur R. Black : Merci.

The Chair: It seems to me so many times charities have to engage with governments, whether it be municipal, provincial or federal, as an ordinary way of doing business. Do you count that interaction with government, with politicians, as political activity? The definition of political activity, I as a political operative define political activity differently than perhaps someone in CRA. I always use the example when I as executive director of the kidney foundation. In those days we didn't have organ donor cards on driver's licences in Nova Scotia. We lobbied government. We met with politicians. We twisted arms. We presented briefs, et cetera, to people to have that changed. As matter of fact, we were successful. As a sidebar, the interesting person we had to convince was the Minister of Transport, who now happens to be a colleague of mine in the Senate.

We were being very political. There were Conservatives and Liberals in that particular time. The Conservatives were in power. If it was going to change, we needed to talk to Conservatives.

Mr. Carter: Senator, if I could respond. What you have just described shows the confusion there is concerning political activities. Under the 2003 guidance, what you have described in making representation to government to change the law is permitted but not as a political activity, it is permitted as a charitable activity. It is specifically provided for in the guidance. However, when you add on to that a call to action, to march on Parliament Hill, to ask individuals to write in to their MP. The addition of a call to action turns what has been labelled as a charitable activity into a political activity. When you get into a political activity, then you have to watch your P's and Q's because you have got a 10 per cent resource count.

The point is it is confusing. We need to make it simpler. We need to make it easier for charities to do the work they are doing. Sometimes in order to achieve a charitable purpose, you have to change the law.

William Wilberforce, with the abolition of slavery on behalf of the churches in England, had to change the law. If we are going to be trying to prohibit human trafficking, we have to change the law. Sometimes to achieve the charitable purpose requires we have to change the law. Charities need to be able to speak to that with clarity and without fear they are going to be facing serious compliance issues with Canada Revenue Agency.

This is not a problem with the regulator. The Canada Revenue Agency is simply doing what they are told to do under legislation. This is why the legislation needs to change in order to allow the charities to achieve their purpose.

Le président : Il me semble que les organismes de bienfaisance doivent tant de fois entamer le dialogue avec les pouvoirs publics, qu'ils soient municipaux, provinciaux ou fédéraux, dans le courant de leurs affaires. D'après vous, cette interaction avec les pouvoirs publics, avec la classe politique, constitue-t-elle une activité politique? Ma définition d'activité politique, en ma qualité d'agent politique, est peut-être différente de celle de l'Agence du revenu du Canada. Je reviens toujours à l'époque où j'étais directeur à la Fondation canadienne du rein. Sur les permis de conduire de la Nouvelle-Écosse, il n'y avait alors pas de mention qu'on voulait être donneur d'organes. Nous avons exercé des pressions sur le gouvernement, rencontré des politiciens, accentué la pression, envoyé des mémoires et ainsi de suite pour que ça change. Nous avons fini par avoir gain de cause. Petit à côté, le décideur que je devais convaincre était le ministre des Transports, qui se trouve maintenant à être un de mes collègues au Sénat.

Nous agissions beaucoup au niveau politique. À l'époque, il y avait les conservateurs et les libéraux. Les conservateurs étaient au pouvoir. Si nous voulions que ça change, nous devions leur parler.

M. Carter : Si vous permettez, vous venez de montrer la confusion entourant la notion d'activité politique. D'après les lignes directrices de 2003, vos pressions auprès du gouvernement pour changer la loi sont autorisées mais non comme activités politiques. Elles sont autorisées comme activités de bienfaisance. Les lignes directrices l'explicitent. Mais, quand vous ajoutez à ces pressions l'appel à l'action, à une marche sur la Colline du Parlement, à la rédaction de lettres des électeurs à leur député, ça cesse d'être une activité de bienfaisance pour devenir une activité politique. Ce pas franchi, vous avez intérêt à bien vous tenir, parce que vous êtes assujettis à une limite de 10 p. 100 de vos ressources.

Malheureusement, c'est déroutant. Il faut faire plus simple. Nous devons simplifier la tâche aux organismes de bienfaisance. Parfois, pour atteindre une fin de bienfaisance, il faut changer la loi.

William Wilberforce, pour l'abolition de l'esclavage au nom des églises d'Angleterre, devait changer la loi. Si nous voulons interdire la traite de personnes, nous devons aussi changer la loi. Parfois, pour atteindre une fin de bienfaisance, nous devons changer la loi. Les organismes de bienfaisance doivent pouvoir s'exprimer à ce sujet avec clarté, sans devoir craindre d'affronter de graves problèmes de conformité avec l'Agence du revenu du Canada.

Le problème ne se situe pas chez l'organisme chargé d'appliquer la loi. L'Agence du revenu du Canada exécute simplement ce que la loi lui dicte de faire. C'est la raison pour laquelle nous devons changer la loi pour permettre aux organismes de bienfaisance d'atteindre leurs fins.

Senator Omidvar: I have so many questions. I am challenged to try and get them in. I want to pursue the issue of indirect partisanship. This is when a charity may hold a position that is similar or becomes similar to that of a political party.

Let me give you an example. The Fraser Institute, which is a legitimate charity, is advocating for lower taxes. That may be aligned to a political party or Canada Without Poverty, which is maybe at the polar opposite end, may be advocating for higher taxes. That may be aligned to a political party.

Ms. DeSantis, if you could help us clarify. Does Bill C-86 sufficiently deal with helping charities figure out if they will be indirectly partisan, or will that be contained in the guidelines of the CRA?

Ms. DeSantis: At this point, I imagine it needs to be clarified further in the guidelines. I am thinking about the way Bill C-86 is, or my reading of it. It does free organizations, which is, just to reiterate the previous comment. I think that's what is needed. Right now it's way too complex for organizations. Whether you are the Fraser Institute or Canada Without Poverty, both are completely legitimate organizations to do as they see fit.

What I have seen in my research is organizations — and this is the thing about how norms are shifting with these kinds of approaches to advocacy in they appear to be becoming more sophisticated and clear about what is doable or not doable when it comes to directly connecting. You are talking about indirect political support, if you will.

What I am seeing is there is a lot of this work already rolling out in communities. I wonder if our legislation has even caught up to it. By the nature of the way practice is unfolding is my point. The organizations are already doing a lot of this. The organizations that are actively engaged in front line legislative change are figuring out ways to move things forward and not even ending up on the radar screen, if you will, of CRA.

Both those organizations you just referred to are prime examples of organizations that have figured it out.

Whether we are talking about these fluid processes where the question about the beginning and end to engaging in the previously defined "political activity" or not is interesting.

Bill C-86 moves us, in a way, forward. It relieves pressure on other ends of things when it comes to reporting. As soon as you say "yes" and tick off the box with "political activities," then you are required to explain things, which is why a lot of organizations aren't ticking that box.

La sénatrice Omidvar : J'ai tant de questions. J'ai de la difficulté à les poser. Voyons la question des activités partisanes indirectes. C'est quand un organisme de bienfaisance peut occuper une position semblable ou qui devient semblable à celle d'un parti politique.

Par exemple, l'Institut Fraser, qui est un organisme légitime de bienfaisance, préconise l'allègement de la fiscalité. On peut l'assimiler à un parti politique. À l'autre bout du spectre, Canada Sans Pauvreté peut de son côté préconiser le contraire, ce qui risque de l'assimiler à un parti politique.

Madame DeSantis, si vous pouviez nous éclairer. Est-ce que le projet de loi C-86 aide suffisamment les organismes de bienfaisance à déterminer s'ils s'adonneront indirectement à des activités partisanes ou est-ce que ça figurera dans les lignes directrices de l'Agence du revenu du Canada?

Mme DeSantis : Actuellement, j'imagine que les lignes directrices ont besoin d'être plus claires. Je me fie au libellé du projet de loi ou à sa lecture. Pour répéter l'observation précédente, ça libère les organismes. Je pense que c'est ce dont on a besoin. Actuellement, c'est beaucoup trop complexe pour les organismes. Institut Fraser ou Canada Sans Pauvreté, les deux sont tout à fait légitimes, ayant le droit de faire ce qu'ils jugent bon de faire.

Ma recherche m'a permis de constater que des organisations — et ça montre dans quelle mesure les normes changent selon la façon de voir l'action militante — semblent de plus en plus en mesure de discerner ce qui est faisable et ce qui ne l'est pas dans l'aide directe. Vous, vous parlez d'aide politique indirecte, si vous voulez.

Je constate qu'il y a beaucoup de ce travail réalisé dans les communautés. Je me demande si le législateur en est devenu conscient. Je veux dire, des modalités concrètes sous lesquelles il se fait. Ces pratiques sont déjà répandues chez les organismes activement engagés en première ligne pour changer la loi, qui comprennent comment faire bouger les choses sans se faire remarquer par l'Agence du revenu du Canada.

Les deux organismes auxquels vous avez fait allusion en sont d'excellents exemples.

Il est intéressant de parler de ces processus fluides, à savoir quand commence une « activité politique », telle qu'elle était définie, et quand elle se termine.

Le projet de loi C-86 nous fait avancer d'une façon. Il rend les choses plus faciles lorsque vient le temps de faire une déclaration. Dès que l'on dit « oui » et on coche la case « activités politiques », on doit fournir des explications, et c'est la raison pour laquelle bien des organisations ne cochent pas cette case.

Mr. Carter: To provide some clarity, the prohibition of partisan political activities in Bill C-86 is the same as has been in place since 1985. That is not changing.

The issue is whether or not it should refer to direct or indirect support of a political party or a candidate for office.

The report that came from the panel reviewing political activities recommended there be removal of the reference to direct or indirect. The concern was it could be subjective interpretation. To be fair, Canada Revenue Agency has put out a number of publications and different policies that have tried to clarify the matter. They have done a pretty good job.

If you leave it to the regulator, I think they will do a fair job. Would it be helpful to remove direct or indirect? I think there is merit to that. Either way, I think it can be managed because, for example, CRA, in dealing with what is problematic, if you have a charity that has a policy and that policy is the same as a political party, the fact that the charity is supporting a policy that happens to be the same as a political party is not problematic. However, if the charity was to say, "We support the policy, therefore, we support the party," then you've stepped over the line.

A lot of it is common sense. My preference would be not to have reference to direct or indirect. At the same time, I think the regulator has done a fairly good job. They can always do better, mind you. I wouldn't be losing a lot of sleep over that in particular.

The Chair: One of my concerns, Mr. Carter, is as we burden the CRA with more regulations, that is where we will get tripped up, by putting in words and people in the future interpreting it. They can't read the minds of the writers of the legislation or the politicians who pass the legislation at any one time. We have to be careful how to word it so it can't be toyed with in the future.

Mr. Carter: Words mean something. The addition of the words "direct or indirect" compared to simply "you can't support political parties" means something. Could it be better by removing the words? Yes, it could.

Senator Omidvar: Mr. Carter, you talked about this legislation being a turning point not just for charities but for public discourse in Canada.

We were warned last week that this legislation would open the floodgates of either right-wing money or left-wing money coming into the public sphere, creating a cacophony and noise. My question is not about the legislation but in your belief in our system and whether we have the resiliency to withstand these polarizing pushes and pulls on our deliberations.

M. Carter : À titre de clarification, j'ajouterais que l'interdiction d'activités politiques partisans prévues dans le projet de loi C-86 est la même qui existe depuis 1985. Rien ne change.

Or, il reste à voir si l'on devrait déclarer un soutien direct ou indirect envers un parti politique ou un candidat.

Le groupe d'étude a indiqué dans son rapport sur les activités politiques qu'il devrait ne plus y avoir de référence aux activités directes ou indirectes. On se préoccupait d'une éventuelle interprétation subjective. L'Agence du revenu du Canada a cependant émis plusieurs publications et diverses politiques pour trancher la question, et sa position est assez claire.

Si l'on s'en remet à un organisme de réglementation, je crois que cet organisme s'en acquittera assez bien. Serait-il utile de supprimer toute référence aux activités directes ou indirectes? Il y a un certain mérite à le faire. Quoi qu'il en soit, la question est gérable, car si, par exemple, l'ARC traite le dossier d'une œuvre de bienfaisance dont la politique correspond à celle d'un parti politique, il n'y a pas de problème. Toutefois, si l'œuvre de bienfaisance disait : « Nous appuyons la politique et du coup ce parti », l'œuvre est allée trop loin.

Il faut surtout faire appel au gros bon sens. Je préférerais qu'il n'y ait aucune référence aux activités directes ou indirectes. Cependant, je crois que l'organisme de réglementation a fait un assez bon travail. Il y a toujours moyen d'améliorer la situation, par exemple. Cela ne m'empêche pas de dormir.

Le président : Monsieur Carter, je me soucie notamment du fait que nous encombrons l'ARC avec plus de réglementation, ce qui nous causera des ennuis, car cet ajout ouvrira la voie à diverses interprétations. On ne peut lire dans les pensées des rédacteurs des textes législatifs ou des politiciens qui adoptent les projets de loi. Il faut faire attention lorsque nous rédigeons ces textes afin qu'il n'y ait pas de manipulation dans l'avenir.

M. Carter : Les mots ont un sens. L'ajout des mots « directes ou indirectes » comparativement à un simple énoncé « vous ne pouvez pas appuyer les partis politiques » a un sens. Peut-on améliorer le texte en supprimant certains mots? Oui.

La sénatrice Omidvar : Monsieur Carter, vous avez dit que le projet de loi est un moment déterminant non seulement pour les œuvres de bienfaisance, mais également pour le discours public au Canada.

La semaine dernière, on nous a prévenus que ce projet de loi permettrait à l'extrême gauche ou l'extrême droite d'injecter des fonds dans la sphère publique, avec tous les remous qui s'ensuivraient. Je ne veux pas savoir votre opinion sur le projet de loi, mais j'aimerais savoir ce que vous pensez de notre système et si vous êtes d'avis que nous sommes suffisamment forts pour résister à ces tiraillements sur nos délibérations.

Mr. Carter: The answer is, instead of my speculation or someone else's speculation of what could be, if we take a look at the examples of what has happened over the last 10 years in the U.K., Australia and New Zealand, all common law jurisdictions that have allowed charities to be involved in unlimited involvement in political discourse, they have not encountered what you have just described. It has not been the experience in those jurisdictions.

Again, because we are dealing with specific words, the words are public policy dialogue and development in support of a charitable purpose. Canada Revenue Agency will have an opportunity to be able to explain what support means. What does furtherance of the charitable purpose mean? What do those particular terms of public policy dialogue and development mean? It will provide an opportunity for the regulator to provide context. Everything has to be focused on what? Achieving the purpose. These are only talking about activity, a means to an end.

Senator Omidvar: Thank you.

The Chair: Mr. Carter and Ms. DeSantis, thank you very much. This has been very helpful. I want to thank you for being here. I also want to thank you for your patience. Our viewers will not see this, but the start of this session was well over two hours late because of the goings-on in the Senate Chamber that required us to be there. Unlike the House of Commons, our committees are not allowed to sit when the Senate is sitting. That is why, when you watch Senate proceedings when they start to be broadcast in another two months, you will notice there are people in the seats in the Senate when debates are going on, whereas sometimes in the House of Commons, there are not as many because they are out at committee meetings.

I would encourage both of you as you watch our proceedings, if you see we have missed something, feel free to let us know via the clerk. If when you go home you say, "I should have mentioned this or that," please feel free to do that as well, again via the clerk. He will then get it to us for our consideration. It will be part of our deliberations. Thank you.

(The committee adjourned.)

M. Carter : Plutôt que de spéculer ou de répéter l'avis de quelqu'un d'autre, je vous répondrai que nous devrions examiner ce qui s'est passé au cours des 10 dernières années au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande, tous des pays de droit commun law qui ont permis aux œuvres de bienfaisance de participer librement au discours politique, et qui n'ont pas rencontré les problèmes que vous venez de décrire. Ces pays n'ont pas connu cette expérience.

Je vais répéter les termes précis : activités qui sont relatives au dialogue sur les politiques publiques ou à leur élaboration en vue de la réalisation de fins de bienfaisance. L'Agence du revenu du Canada aura l'occasion d'expliquer davantage à quoi correspond « en vue de la réalisation ». Que veut dire « fins de bienfaisance »? Que veulent dire les termes « dialogue sur les politiques publiques » et « élaboration »? L'organisme de réglementation pourra fournir le contexte. Tout doit servir à un objectif. On parle seulement d'activités, de moyens qui serviront à réaliser cet objectif.

La sénatrice Omidvar : Merci.

Le président : Monsieur Carter, madame DeSantis, merci beaucoup de votre aide. Cela nous sera très utile. Je vous remercie également de votre patience. Nos spectateurs ne le voient pas, mais nous avons commencé avec deux heures de retard en raison des délibérations du Sénat, et nous devons être présents. Au contraire de ce qui se passe à la Chambre des communes, nos comités ne peuvent siéger lorsque le Sénat est convoqué. C'est la raison pour laquelle, lorsque vous regarderez les délibérations du Sénat qui seront diffusées dans deux mois, vous remarquerez qu'il y a des gens assis dans le Sénat pendant les débats, alors qu'à la Chambre des communes, il y a parfois beaucoup moins de sièges occupés parce que les députés sont en réunion de comité.

Je vous encourage tous les deux à regarder nos délibérations pour voir si un certain élément nous a échappé et, le cas échéant, je vous prie de le signaler au greffier. Si vous rentrez chez vous et vous avez le sentiment que vous auriez dû mentionner quelque chose, sentez-vous libre de transmettre le renseignement au greffier qui nous le fera suivre à des fins d'étude. L'information nourrira nos délibérations. Merci.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Monday, November 19, 2018

As individuals:

Gordon Floyd;

Mark Blumberg, Partner, Blumberg Segal LLP;

Cliff Goldfarb.

Ontario Nonprofit Network:

Lynn Eakin, Policy Advisor.

Monday, November 26, 2018

As individuals:

Terrance Carter, Managing Partner, Carters Professional Corporation;

Gloria DeSantis, Assistant Professor, Founder/Facilitator, Voluntary Sector Studies Network, University of Regina.

TÉMOINS

Le lundi 19 novembre 2018

À titre personnel :

Gordon Floyd;

Mark Blumberg, associé, Blumberg Segal LLP;

Cliff Goldfarb.

Ontario Nonprofit Network :

Lynn Eakin, conseillère en politique.

Le lundi 26 novembre 2018

À titre personnel :

Terrance Carter, associé directeur, Carters Professional Corporation;

Gloria DeSantis, professeure adjointe, fondatrice/animatrice, Voluntary Sector Studies Network, Université de Regina.