

Council Member Inquiry Form
Demande de renseignement d'un membre du Conseil

Subject: Windrow Snow Removal

Objet: Enlèvement des andains de neige

Submitted at: Transportation Committee **Présenté au:** Comité des transports

From/Exp.:

Date: January 26, 2023

File/Dossier :

Councillor/Conseiller(ère):
Councillor Jessica Bradley

Date: le 26 janvier 2023

TRC 2023-02

To/Destinataire:

Alain Gonthier, General Manager, Public Works Department /

Directeur Général, Travaux publics

Inquiry:

Snow windrows present an inconvenience to residents across the city and are particularly difficult for both seniors and people with disabilities to clear. While other Canadian municipalities have experimented with or are actively involved with windrow clearing programs, the City of Ottawa does not currently provide this service. Instead, the City has created both the Snow-Go and the Snow-Go Assist programs that connect seniors and people with disabilities with reputable contractors and provides moderate financial assistance for those considered low-income. While these programs are helpful, residents have been asking the city to consider a more robust windrow removal program.

1. Can staff provide a detailed overview of the uptake on both the Snow-Go and Snow-Go Assist program? This should include the volume of residents that take advantage of the program, the cost to administer the program, and the annual amount of subsidies provided to eligible residents.
2. Can staff provide an estimated cost as well as resource requirement for the following scenarios:

Municipality clears windrows from driveways for seniors and those with disability

- a) Tax supported city-wide; service provided to seniors and those with disability only
- b) Service provided to seniors and those with disability based upon full cost user pay system
- c) Service provided to seniors and those with disability based upon a partial cost recovery system

Demande de renseignement :

Les andains de neige gênent les résidents et sont particulièrement difficiles à enlever pour les personnes âgées et celles en situation de handicap. Contrairement à certaines municipalités canadiennes, qui expérimentent ou mettent activement en œuvre des programmes d'enlèvement des andains de neige, la Ville d'Ottawa ne propose actuellement pas ce service. À la place, elle a créé le Programme Snow-Go et le Programme d'aide Snow-Go, qui mettent en lien des personnes âgées et des personnes en situation de handicap avec des entrepreneurs fiables et octroient une aide financière modérée aux personnes à faible revenu. Même si ces programmes sont utiles, les résidents demandent à la Ville d'envisager d'adopter un programme d'enlèvement des andains de neige plus efficace.

1. Le personnel peut-il donner un aperçu de l'utilisation effective du Programme Snow-Go et du Programme d'aide Snow-Go (nombre d'utilisateurs, coûts administratifs et montant annuel des subventions octroyées aux résidents admissibles)?
2. Peut-il également fournir une estimation des coûts et des besoins en ressources pour les scénarios suivants :

Enlèvement par la municipalité des andains de neige dans les entrées de cour des personnes âgées et des personnes en situation de handicap

- a) Service fourni uniquement aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap et financé par les impôts municipaux;
- b) Service fourni aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap selon le principe d'utilisateur-payeur pour l'intégralité des coûts;
- c) Service fourni aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap selon un système de recouvrement partiel des coûts.

Response (Date: 2023-Sep-18)

The Public Works Department (PW), through Roads & Parking Services (RPS), is responsible for the proactive operations and maintenance of the City's roads, sidewalks, and winter cycling networks on a 24/7 basis. As part of its operations, RPS is responsible for snow and ice control on approximately 12,969 lane kilometres of roadways and 2,550 kilometres of sidewalks. These assets are maintained in accordance with the Maintenance Quality Standards (MQS) for Roads and Sidewalks (ACS2003-TUP-SOP-0004), as approved by Council on June 11, 2003.

The Maintenance Quality Standards outline the level of winter maintenance by defining the timing and service level of each winter maintenance activity, with the objective of ensuring safe and passable roads and sidewalks by reducing hazards caused by snow and ice accumulation.

Windrows at the end of driveways are the responsibility of the homeowner to remove, which is outlined in the following By-laws:

- The [Private Approach \(By-law No. 2003-447\) | City of Ottawa](#) speaks to the maintenance and upkeep of the private approach (i.e., the portion of a driveway within the City's right of way). Section 15 of the By-law states: The maintenance and upkeep of a private approach, including any curbs and headwalls, shall be the responsibility of the abutting owner.
- The [Property Standards \(By-law No. 2013-416\) | City of Ottawa](#) Part II, Section 9 (Safe Passage), has the below language regarding a homeowner's responsibility as it pertains to their driveway, building entrance, parking area:
 - **Section 9 – Safe passage**
 1. All surfaced paths, walkways, patios, steps, ramps, building entrances, driveways and parking areas shall be,
 - maintained in a hole-free condition and free of any settlements that might cause an accident or injury;
 - maintained in a condition so as to afford safe passage by pedestrians and motor vehicles in inclement weather; and
 - adequately illuminated at night so as to afford safe use.
 2. Subject to subsection (3), for the purposes of paragraph (b) of subsection (1), snow or ice shall not be permitted to accumulate.

The equipment used by Roads and Parking Services for clearing snow from roads is designed to push the snow to the right side of the road, resulting in the creation of windrows – the ridge of snow at the end of a driveway that is left after a snowplow or grader passes.

The option to plow snow to the center of the road, away from driveways, is not feasible as the roads have been designed to accommodate snow storage in the outer boulevards. There is simply not sufficient room to push snow to the middle of the road in Ottawa, and doing so would render most roads impassable. Where this practice is applied in other municipalities, the roads are significantly wider to accommodate snow storage in the center.

The city has considered "snow gates", an attachment that can lower when approaching driveways to avoid windrows, however these are not feasible in Ottawa. This is due to the density of driveways, equipment costs and the need for additional resources – all resulting in considerable costs and operational impacts, including significantly slower operations. To reduce the size of the windrows, residents can clear an opening on the oncoming side of the plow where snow can be deposited before it reaches the driveway.

1. Snow Go and Snow Go Assist Programs

For residents seeking support with snow removal, the City funds two programs: Snow Go and Snow Go Assist. These programs are managed by the Community and Social Services Department (CSSD) and work with community organizations to match snow removal contractors to seniors and those with specific needs and in some cases also provide funding.

The **Snow Go program** provides a matching service for seniors (aged 60 years and older) and people with disabilities looking to hire an individual or contractor to clear snow from private driveways and walkways. Residents who participate in this program are responsible for paying the individual or contractor removing the snow.

The **Snow Go Assist program** provides financial assistance to eligible low-income seniors or persons with disabilities looking to hire an individual or contractor to clear snow from private driveways and walkways. Approved eligible program participants may be reimbursed 50 per cent of the cost of snow clearing per event, up to a seasonal maximum of \$250. Rural applicants who have excessively high cost of snow removal, as defined by staff, are eligible up to 50 per cent of the cost of snow clearing per event, up to a maximum of \$450.

Below is a chart displaying the number of residents served by the Snow Go program, the number of residents granted subsidies by the Snow Go Assist program, funding for the administration of both programs, and the amount of funding for subsidies provided to residents over a four-year period, from 2019 to 2022.

	2019	2020	2021	2022
Residents served by Snow Go program	1664	N/A*	906	1,573
Residents granted subsidies by Snow Go Assist program	697	N/A*	541	561
Funding for the administration of Snow Go and Snow Go Assist programs	\$58,500	\$58,500	\$58,500	\$58,500
Funding for subsidies to residents	\$73,947	\$76,596	\$78,999	\$81,591

* Due to complications related to the COVID-19 pandemic, staff were unable to collect statistics on the users of the programs in 2020

2. Windrow Clearing Program for Seniors and Persons with Disabilities

For the purposes of this inquiry response, if a windrow removal program were to be explored for seniors and persons with disabilities, staff would recommend using contracted services (private snow clearing companies), which is in-line with the Snow Go program. Snow clearing companies are skilled, have the necessary equipment, and perform windrow removal as part of their regular operations.

This inquiry response did not explore Roads and Parking Services incorporating windrow removal into their winter operations. Doing so would require a more extensive review, including the purchasing of new equipment, hiring additional resources and a total revision of routes, which could potentially slow down current snow clearing activities and operations.

To provide a cost estimate for driveway windrow removal, staff contacted numerous snow clearing companies. Staff heard back from six companies who provided rough estimates, ranging from \$200 to \$500 standard per season service, with an average cost of \$350. It was common for service providers to indicate that they could only provide high-level estimates as they would require more detailed information to provide a more accurate cost (location, size of driveway, etc.).

Staff used the most current information available from Statistics Canada to determine the number of older adults and persons with disabilities living in Ottawa as well as information on housing types. Public Works staff worked closely with colleagues in the Community & Social Services Department (CSSD) to review data and ensure statistics used for estimates were the best available for the purposes of this response.

It is important to note that the statistics available are from 2017 (for persons with disabilities) and 2021 (for adults over the age of 65) and have been used to prepare our best high-level estimates. Should Committee or Council wish to explore this option further, additional research and consultation would be required.

Total Number of Households in Ottawa with a driveway:

Based on information pulled from [Statistics Canada](#), the population of Ottawa in 2021 was 1,017,449. The total number of households in Ottawa in the same year was 407,250. Of these 407,250 households, 286,535 are semi-detached, detached, duplexes or rowhouses, which we can assume include a driveway.

Number of people over the age of 65 in Ottawa who live in a semi-detached, detached, duplex, or rowhouse:

Of the total population of Ottawa in 2021, 172,150 (16.9 per cent) of people were over the age of 65 ([Statistics Canada](#)). While statistics that indicate the type of housing older adults live in are not available, using the percentage of Ottawa residents over the age of 65 (16.9 per cent) and the number of households in Ottawa with a driveway (286,535), an estimated 48,424 people in Ottawa over the age of 65 live in a semi-detached, detached, duplex or rowhouse.

It is important to note that this estimate does not consider couples, older adults living with children or other relatives. It should also be noted that the estimate is likely to grow given the number of seniors in Ottawa is expected to more than double between 2011 and 2031, when seniors will make up 22 per cent of the population ([City of Ottawa](#)).

Number of people living in Ottawa-Gatineau with a disability who live in a semi-detached, detached, duplex, or rowhouse:

In 2017, the population of Ottawa-Gatineau was 1,079,065 and in the same year, 260,300 (24.1 per cent) of people living in Ottawa-Gatineau identified as living with a disability ([Statistics Canada](#)).

Statistics that reflect the type of housing that persons with disabilities live in is not

available, however, using the percentage of Ottawa-Gatineau residents that identified as living with a disability (24.1 per cent), and the estimated number of houses with a driveway (286,535), we can estimate that 69,054 persons with disabilities live in a house with a driveway.

The table below demonstrates the estimated cost of windrow removal for adults over the age of 65 and persons with disabilities. The estimates include a low end, high end, and average cost.

	Population Number	Cost Low end Estimate \$200	Cost High end Estimate \$500	Cost Average Estimate \$350
Seniors - number of people over the age of 65 who live in a semi-detached, detached, duplex, or rowhouse	48,242	\$9,648,400	\$24,121,000	\$16,884,700
Persons with disabilities - number of people in Ottawa living with a disability who live in a semi-detached, detached, duplex, or rowhouse	69,054	\$13,810,800	\$34,527,000	\$24,168,900

It is important to consider that the two groups of residents, seniors, and those with a disability, are not mutually exclusive, and many people over the age of 65 live with disabilities. For these reasons, it is difficult to provide a specific cost estimate for the total cost of a windrow-removal program, but from the information above, it is likely to be in the order of \$20 million.

To offer a program of this scale would be a significant financial commitment and undertaking, regardless of who pays for the service. If a windrow removal program is to be explored further, additional time and research is needed to understand the cost recovery and partial cost recovery models, as well as the costs associated with administering the program including new staff (FTEs) to manage the contractors, application process, program details, and issues management.

Réponse (Date: le 18 septembre 2023)

La Direction générale des travaux publics (DGTP), par l'entremise des Services des routes et du stationnement (SRS), assure la gestion et l'entretien proactifs des rues, trottoirs et réseaux cyclables accessibles l'hiver de la ville, et ce, tous les jours,

24 heures sur 24. Dans le cadre de leurs activités, les SRS supervisent le déneigement et le déglçage d'environ 12 969 kilomètres de voies publiques et 2 550 kilomètres de trottoirs. Cet entretien se fait conformément aux Normes de qualité en matière d'entretien – Routes et trottoirs ou sentiers ([ACS2003-TUP-SOP-0004](#)), telles qu'elles ont été approuvées par le Conseil le 11 juin 2023.

Ces normes indiquent quand entamer chacune des activités d'entretien hivernal et précisent le niveau de service attendu, dans le but de réduire les risques associés à l'accumulation de neige et de glace et de veiller ainsi à ce que les routes et les trottoirs soient sécuritaires et praticables.

L'enlèvement des andains de neige à l'entrée des cours est la responsabilité des propriétaires, conformément aux règlements municipaux suivants :

- Le [Règlement sur les voies d'accès privées \(n° 2003-447\)](#) traite de l'entretien et du maintien de la voie d'accès privée (c'est-à-dire la partie de l'entrée de cour se trouvant dans l'emprise de la Ville). L'article 15 précise ce qui suit : « L'entretien et le maintien en bon état d'une voie d'accès privée, y compris les bordures et les murs de tête, sont la responsabilité du propriétaire du bien-fonds contigu ».
- Le [Règlement de la Ville d'Ottawa sur les normes d'entretien des biens \(n° 2013-416\)](#), partie II, article 9 (Passage sécuritaire), précise ce qui suit en ce qui concerne la responsabilité des propriétaires à l'égard de leurs entrées de cour, entrées et aires de stationnement :
 - **Article 9 – Passage sécuritaire**
 3. Les sentiers, les allées piétonnes, les patios, les terrasses, les entrées, les entrées de cour, les marches, les rampes et les aires de stationnement revêtus :
 - doivent être entretenus de manière à ne pas présenter de trous et d'affaissements qui pourraient causer des accidents ou des blessures;
 - doivent être gardés dans un état qui permet le passage sécuritaire des piétons et des véhicules par temps inclément; et
 - doivent être adéquatement éclairés la nuit pour qu'ils puissent être empruntés sans risques.

4. Sous réserve des dispositions du paragraphe 9(3), aux fins de l'application de l'alinéa 9(1)b), il n'est pas permis d'y laisser s'accumuler la neige et la glace.

L'équipement utilisé par les Services des routes et du stationnement pour déneiger la chaussée repousse la neige vers la droite, entraînant la formation d'andains – ces bourrelets de neige qui bloquent les entrées de cour après le passage d'un chasse-neige ou d'une niveleuse.

Il n'est pas possible de repousser la neige vers le centre de la route, du côté opposé aux entrées de cour, parce que les routes d'Ottawa sont conçues pour permettre l'accumulation de neige sur les terre-pleins latéraux extérieurs. Il n'y a tout simplement pas assez de place pour accueillir la neige au centre des routes-, qui deviendraient impraticables dans la plupart des cas. Dans les municipalités où cette technique est employée, les routes sont beaucoup plus larges et peuvent accueillir la neige au centre.

La Ville a envisagé d'utiliser un accessoire pour chasse-neige qui peut être abaissé à l'approche des entrées de cour pour éviter la formation d'andains de neige, mais c'est impossible à Ottawa à cause de la proximité des entrées, du coût de l'équipement et des ressources supplémentaires nécessaires. Les répercussions financières et opérationnelles seraient considérables, et le déneigement serait fortement ralenti. Pour réduire la taille des andains, les résidentes et résidents peuvent dégager une zone en amont de l'entrée de cour afin que la neige repoussée par le chasse-neige puisse s'y accumuler.

1. Programme Snow-Go et Programme d'aide Snow-Go

Les résidentes et résidents qui ont besoin d'aide pour le déneigement peuvent faire appel à deux programmes financés par la Ville, soit le Programme Snow Go et le Programme d'aide Snow Go. Ces programmes sont gérés par la Direction générale des services sociaux et communautaires (DGSSC) et, en collaboration avec des organismes communautaires, jumellent les entrepreneurs en déneigement aux personnes âgées ou qui ont des besoins particuliers, offrant dans certains cas une aide financière.

Le **Programme Snow-Go** fournit un service de jumelage pour les personnes âgées (60 ans et plus) et les personnes en situation de handicap qui veulent engager un particulier ou un entrepreneur pour déneiger une entrée de cour ou une allée piétonnière. Les frais de déneigement sont assumés par la résidente ou le résident.

Le **Programme d'aide Snow-Go** offre de l'aide financière aux personnes âgées à faible revenu ou aux personnes à faible revenu en situation de handicap qui veulent engager un particulier ou un entrepreneur pour déneiger une entrée de cour ou une allée piétonnière. Les personnes dont la demande d'aide est approuvée peuvent recevoir un remboursement correspondant à 50 % des coûts de déneigement par événement, jusqu'à concurrence de 250 \$ par saison. Les personnes en secteur rural, pour qui les coûts de déneigement dépassent un montant déterminé par le personnel, pourraient recevoir un remboursement correspondant à 50 % des coûts d'enlèvement de la neige par événement, jusqu'à concurrence de 450 \$ par saison.

Voici un tableau indiquant le nombre de résidentes et résidents qui font appel au Programme Snow-Go, le nombre de résidentes et résidents qui ont reçu une aide financière du Programme d'aide Snow-Go, le financement consacré à l'administration des deux programmes et le financement octroyé aux résidentes et résidents au cours de la période de quatre ans s'étendant de 2019 à 2022.

	2019	2020	2021	2022
Nombre de résidentes et résidents ayant bénéficié du Programme Snow-Go	1 664	S.O.*	906	1 573
Nombre de résidentes et résidents ayant reçu une aide financière du Programme d'aide Snow-Go	697	S.O.*	541	561
Financement consacré à l'administration des deux programmes	58 500 \$	58 500 \$	58 500 \$	58 500 \$
Financement octroyé aux résidentes et résidents	73 947 \$	76 596 \$	78 999 \$	81 591 \$

* En raison de la pandémie de COVID-19, le personnel n'a pas été en mesure de recueillir de statistiques sur les personnes ayant utilisé les programmes en 2020.

2. Programme d'enlèvement des andains de neige pour les personnes âgées et les personnes en situation de handicap

Pour répondre à la demande de renseignements, si un programme d'enlèvement des andains de neige devait être envisagé pour les personnes âgées et les personnes en situation de handicap, le personnel recommande le recours à des services contractuels (entreprises de déneigement), ce qui cadre avec le Programme Snow-Go. Ces

entreprises ont les compétences et le matériel nécessaires, et s'occupent de l'enlèvement des andains de neige dans le cadre de leurs activités courantes.

L'option d'intégrer l'enlèvement des andains de neige aux activités des Services des routes et du stationnement n'a pas été explorée. Celle-ci nécessiterait un examen plus approfondi et impliquerait, notamment, l'achat de nouveaux équipements, l'embauche de ressources supplémentaires et une révision complète des circuits, entraînant potentiellement un ralentissement des activités de déneigement.

Pour établir une estimation des coûts de l'enlèvement des andains de neige dans les entrées de cour, le personnel a communiqué avec de nombreuses entreprises de déneigement. Six ont répondu et les coûts estimatifs oscillent entre 200 \$ et 500 \$ pour un service saisonnier normal, portant la moyenne à 350 \$. Les fournisseurs ont généralement indiqué qu'ils ne pouvaient offrir que des estimations générales parce qu'ils avaient besoin de plus de détails pour établir les coûts de façon plus précise (lieu, superficie des entrées de cour, etc.).

Le personnel s'est servi des données les plus récentes de Statistique Canada pour déterminer le nombre de personnes âgées et de personnes en situation de handicap vivant à Ottawa ainsi que de l'information à sa disposition sur les types de logements. Travaillant en étroite collaboration avec la Direction générale des services sociaux et communautaires (DGSSC), le personnel des Travaux publics a examiné les données pour s'assurer que les statistiques utilisées pour faire les estimations étaient appropriées dans le contexte de la présente réponse.

Il importe de souligner que les statistiques utilisées pour établir nos estimations générales datent de 2017 (pour les personnes en situation de handicap) et de 2021 (pour les personnes âgées de plus de 65 ans). Si le Comité ou le Conseil souhaite se pencher plus sérieusement sur cette option, d'autres démarches de recherche et de consultation seront nécessaires.

Nombre total de ménages à Ottawa ayant une entrée de cour

D'après [Statistique Canada](#), la population d'Ottawa en 2021 s'élevait à 1 017 449 personnes, répartie dans 407 250 ménages. De ce nombre, 286 535 occupent une maison jumelée, une maison non attenante, un duplex ou une maison en rangée, soit des logements qui, nous le supposons, comportent une entrée de cour.

Nombre de personnes âgées de plus de 65 ans vivant à Ottawa qui habitent une maison jumelée, une maison non attenante, un duplex ou une maison en rangée

Sur l'ensemble de la population d'Ottawa en 2021, 172 150 personnes (16,9 %) avaient plus de 65 ans ([Statistique Canada](#)). Même s'il n'existe pas de statistiques sur le genre de logement qu'habitent les personnes âgées, il a été possible, en se servant du pourcentage de résidentes et résidents d'Ottawa ayant plus de 65 ans (16,9 %) et du nombre de ménages à Ottawa qui ont une entrée de cour (286 535), d'estimer à 48 424 le nombre de personnes habitant une maison jumelée, une maison non attenante, un duplex ou une maison en rangée.

Il est important de mentionner que ce chiffre ne tient pas compte des couples ni des personnes âgées vivant avec des enfants ou d'autres proches. Il faut aussi souligner que ce chiffre risque d'augmenter puisque le nombre de personnes âgées à Ottawa devrait plus que doubler par rapport à celui de 2011 d'ici 2031, et représenter 22 % de la population ([Ville d'Ottawa](#)).

Nombre de personnes en situation de handicap vivant à Ottawa-Gatineau qui habitent une maison jumelée, une maison non attenante, un duplex ou une maison en rangée

En 2017, la population d'Ottawa-Gatineau était de 1 079 065 personnes, et 260 300 résidentes ou résidents (24,1 %) d'Ottawa-Gatineau ont indiqué être en situation de handicap ([Statistique Canada](#)).

Il n'existe pas de statistiques sur le genre de logement qu'habitent les personnes en situation de handicap. Cependant, en utilisant le pourcentage de résidentes ou résidents d'Ottawa-Gatineau qui ont indiqué être en situation de handicap (24,1 %) et le nombre estimatif d'habitations qui ont une entrée de cour (286 535), nous avons estimé à 69 054 le nombre de personnes en situation de handicap occupant une habitation avec une entrée de cour.

Le tableau suivant présente le coût estimatif de l'enlèvement des andains de neige pour des personnes âgées de plus de 65 ans et en situation de handicap vivant à Ottawa. Les coûts indiqués représentent les estimations inférieures, supérieures et moyennes.

	Population	Coût Estimation inférieure	Coût Estimation supérieure	Coût Estimation moyenne 350 \$
		200 \$	500 \$	

Personnes âgées – nombre de personnes âgées de plus de 65 ans qui habitent une maison jumelée, une maison non attenante, un duplex ou une maison en rangée	48 242	9 648 400 \$	24 121 000 \$	16 884 700 \$
Personnes en situation de handicap – nombre de personnes en situation de handicap vivant à Ottawa qui habitent une maison jumelée, une maison non attenante, un duplex ou une maison en rangée	69 054	13 810 800 \$	34 527 000 \$	24 168 900 \$

Il est important de se rappeler que les deux groupes de résidentes et résidents, soit les personnes âgées et les personnes en situation de handicap, ne s'excluent pas mutuellement et que bien des gens âgés de plus de 65 ans ont un handicap. C'est pourquoi il est difficile d'offrir une estimation précise du coût total d'un programme d'enlèvement des andains de neige, mais d'après l'information qui précède, le chiffre devrait être de l'ordre de 20 millions de dollars.

Un programme d'une telle ampleur constituerait une entreprise considérable nécessitant un engagement financier majeur pour quiconque en assumerait la charge. Dans l'éventualité où l'option d'un programme d'enlèvement des andains de neige devrait être analysée plus en profondeur, plus de temps et de recherches seront nécessaires pour cerner les modèles de recouvrement (intégral et partiel) des coûts, et déterminer les coûts afférents à l'administration du programme, notamment l'embauche de personnel (ETP) pour gérer les entrepreneurs, le processus de demande, les différents aspects du programme et les enjeux

Standing Committees / Commission Inquiries:

Demande de renseignements des Comités permanents / Commission :

Response to be listed on the Transportation Committee Agenda of September 28, 2023

La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Comité des transports prévue le 28 septembre 2023.